

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

392

DERECHO INDIGENA

UNA APROXIMACION A LA JUSTICIA INDIGENA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ADRIAN NUÑEZ ACOSTA

DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN

283503

Ciudad Universitaria, D.F. a 1 de diciembre de

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

México, D.F. a 29 de noviembre de 1999

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
FACULTAD DE DERECHO
UNAM

Por medio de la presente, el suscrito DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN, asesor de tesis del pasante ADRIAN NUÑEZ ACOSTA, hago constar que ha concluido satisfactoriamente la revisión del proyecto de tesis profesional titulado DERECHO INDIGENA. UNA APROXIMACION A LA JUSTICIA INDIGENA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO, por lo que recomiendo ampliamente la autorización definitiva de dicho trabajo de investigación.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juan Jose Mateos", is written over a large, stylized geometric shape that resembles a diamond or a square rotated 45 degrees.

DR. JUAN JOSE MATEOS SANTILLAN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

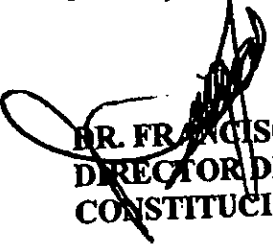
ING. LEOPOLDO SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **ADRIÁN NÚÑEZ ACOSTA** inscrito en el Seminario de derecho Constitucional y de amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada **DERECHO INDÍGENA. UNA APROXIMACIÓN A LA JUSTICIA INDÍGENA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**, bajo la dirección del **DR. JUAN JOSÉ MATEOS SANTILLÁN**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Juan José Mateos Santillán en oficio de fecha 29 de noviembre de 1999 me manifiesta haber aprobado la referida tesis y personalmente he procedido a su revisión, misma que resulta satisfactoria, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen profesional del compañero de referencia.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ MI ESPÍRITU"
México, D.F., 30 de noviembre de 1999


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

Nota de la Secretaría General. El interesado deberá de iniciar el trámite para su titulación dentro de los 6 meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancias graves, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

DEDICATORIA

**A ti Teté dedico con amor esta tesis,
porque con tu amor, apoyo y comprensión
alcanzamos juntos este objetivo,
tanto tiempo esperado.**

**Para mi mamá,
cuya memoria sigue conmigo, impulsándome.**

**Para mi papá,
por el apoyo y ejemplo recibidos.**

AGRADECIMIENTOS

A todos mis queridos hermanos: Eva, Delfino, Gerardo, Alfredo, Luis, Teresa, Alberto, Guadalupe y Martín, así como a mis demás familiares y a mis suegros, José y Lupita, y a mis cuñadas y cuñados y sus familias.

A mis amigos, cuya compañía y convivencia ayudó a forjar sentimientos y virtudes de lealtad y solidaridad.

A mis maestros, a quienes llevo en mi mente y corazón con gratitud infinita por su afán de forjar no un intelecto sino una persona; desde la primera de mis maestras —Nélida, la del Jardín de Niños México—, pasando por todas y todos, muy queridas y queridos, hasta llegar mi asesor de tesis, doctor Juan José Mateos Santillán, por su asesoría en la presente investigación.

Al licenciado Rubén Rangel Lira, hombre probo que me permitió incursionar en el mundo de los tribunales y profundizar en el significado de la amistad.

Al licenciado Carlos Casas Serrano, por la oportunidad brindada para la práctica forense, en cuyo transcurso trabajé también en esta tesis.

Al licenciado Joaquín González Castro, presidente del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Quintana Roo, por sus palabras de apoyo y material ofrecido.

Al doctor Manuel Avila Fernández, director del Instituto de Estudios Jurídicos del TSJ, por el interés mostrado en la presente tesis.

PROLOGO

La diversidad de las culturas, la riqueza espiritual de los pueblos, las luchas por la identidad, son parte esencial de la confianza y la esperanza que tenemos para los albores del siglo XXI. Las nuevas sociedades que se construyan deberán ser pluriétnicas, multiculturales, de trabajo, cooperación y respeto entre todos los pueblos de este planeta, en un clima de paz, libertad, justicia y dignidad.

*Rigoberta Menchú Tum **

Hubo principalmente dos razones para elegir el tema a tratar en esta investigación.

La primera surge ante la existencia de un grave problema nacional que había sido soslayado durante mucho tiempo: el derecho indígena, de los indígenas, en tanto miembros de una etnia indígena, así como con el carácter de ésta, de entidad colectiva; y de manera particular, su derecho al pleno acceso a la jurisdicción del Estado y a la suya propia.

A pesar de que el reconocimiento de la composición pluricultural de nuestra nación fue elevado, a principios de esta década, a rango constitucional, continúa latente la discusión acerca del sentido en que deben tutelarse o reconocerse los derechos de los indígenas, pues no son suficientes declaraciones constitucionales mientras que, por un lado, no se reconoce en la Carta Magna el derecho indígena en toda su dimensión y, por el otro, en las legislaciones estatales no se implementen los mecanismos para su efectivo respeto y aplicación.

La segunda razón gira en torno al hecho de que quien escribe estas líneas reside desde hace ya cuatro años en un estado, el de Quintana Roo, que desde 1997 ha insertado no solo en el ámbito de su constitución local la instauración de un sistema de justicia indígena, sino que ha creado una ley orgánica para su implementación, lo cual, me ha permitido ver y seguir su evolución entre los mayas de ese estado.

Haber elegido el tema, por encima del turismo, o de la inminente ley de casinos, factores ambos, importantes en el desarrollo económico de Quintana Roo, y, aún sobre problemas de seguridad pública o narcotráfico que también aquejan a nuestro estado, obedece, en fin, a que el patrimonio más importante de un pueblo no es otro sino la identidad cultural que es la razón de su pasado histórico, la fortaleza de su existencia y la esencia de su porvenir.

Lo anterior es una motivación para presentar este trabajo con el deseo de poder contribuir, así sea mínimamente, tanto en la discusión teórica en torno al derecho indígena con la finalidad de crear un campo de especialidad en este ramo, como en el mejoramiento del sistema de justicia indígena en la zona maya del estado de Quintana Roo.

* Tomado de su intervención en las Jornadas Lascasianas, véase en *Crítica Jurídica*, núm. 14, IJ-UNAM, México, 1994, p. 142

INTRODUCCION

La presente tesis profesional comprende cinco capítulos en los cuales se abordan como temas principales el derecho indígena, en general, su relación con el derecho internacional, una revisión histórica del derecho indígena y, en lo particular, la justicia indígena en el estado de Quintana Roo; incluye cinco apéndices, las conclusiones derivadas de este trabajo y la bibliografía utilizada.

En el capítulo uno se vierten algunas consideraciones breves relativas al marco teórico de referencia y a la metodología de investigación, requisito importante y por demás indispensable porque el método, entendido como el modo de hacer, asegura el éxito en cualquier empresa que se realice.

Se expresan, entre otros, los conceptos de derecho indígena y justicia indígena, para poder entender su contenido y hacer un planteamiento adecuado de la problemática que se estudia, amén de tratar de contribuir aunque sea sólo mediante una labor compendiadora al esfuerzo por crear un campo de especialidad en esta rama del derecho, no únicamente como una disciplina teórica sino como un derecho vivo.

En el capítulo dos se hace referencia al tratamiento que se ha dado al tema en el ámbito internacional, tanto en diferentes organismos como en algunas constituciones de Latinoamérica.

En los capítulos tres y cuatro se hace un estudio histórico del derecho indígena, partiendo desde sus antecedentes en el periodo precolonial —el cual está especialmente dirigido al derecho maya— hasta la reforma a la constitución federal en 1992 y la situación actual en 1998. En el desarrollo de esos capítulos se analiza el alcance de la autonomía del fuero indígena durante la colonia y la repercusión de las leyes de Juárez y Lerdo.

El último capítulo se inicia con una referencia histórica a la población maya que habita Quintana Roo y sus transformaciones políticas de territorio federal a Estado Libre y Soberano. Además se estudia el derecho indígena en el estado haciendo un análisis de la reforma a la constitución local, así como de los antecedentes que desembocaron en la primera ley de justicia indígena en el país y la posterior ley de derechos, cultura y organización indígena.

Precisamente, se analiza el contenido de las leyes indígenas de este estado del sureste mexicano, destacando su importancia y señalando algunos puntos negativos relacionados con las limitaciones que presentan.

Las notas al pie de página llevan un orden numérico que se inicia nuevamente en cada capítulo; en ellas se menciona una copiosa bibliografía que no se enlisa en su totalidad en la sección final del presente trabajo, pues en aquéllas se incluye, como resultado de la revisión bibliográfica llevada a cabo por el suscrito, una selección temática de textos como una propuesta de indudable utilidad para profundizar en los temas abordados, cuyo manejo no fue posible realizar en la presente tesis porque se rebasarían sus límites metodológicos.

En otra sección, se expresan las conclusiones derivadas de esta investigación, producto del análisis de la institución jurídica que se estudia; tales conclusiones proyectan una crítica sencilla pero seria, la cual, sin falsas pretensiones desea ser propositiva. Para llegar a esas conclusiones y sostener su validez es preciso que el derecho indígena sea entendido no conforme a los catálogos de conceptos tradicionales de la cultura jurídica "occidental" o europea, sino desde la suya propia y para ello es menester que su estudio lo emprendan los propios indígenas.

Se agrega como corolario, un apéndice con la transcripción completa de las Leyes Indígenas del estado de Quintana Roo, aprobadas por el Congreso Local; en otros apéndices se incluyen la iniciativa presidencial de 1998 y documentos internacionales como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio 169 de la OIT, 1989), el Proyecto de Declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas (ONU, 1994) y el Proyecto de Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas (OEA, 1997), los cuales resultan indispensables como apoyo esencial para la lectura del presente trabajo.

No debe continuar el discurso paternalista y la tutela de los derechos indígenas por parte de quienes realmente se dedican a explotarlos; siempre se ha dicho que ellos son nuestras raíces, se les reconoce y exalta como pasado, pero sin caer en la cuenta de que son presente y realidad; se les ha obstaculizado su camino y sin embargo, ellos están aquí. Son los indígenas quienes ahora alzan su voz, que es bella en poesía y fuerte en convicciones^a. No obstante, la defensa de sus derechos constituye un reclamo lacerante que trasciende las fronteras étnicas, sin diluirlas, para convertirse en un requerimiento de la sociedad y en un deber nacional, por ello constituye también un derecho adquirido el exponer su problemática, cuando se le ha estudiado y, aún siendo mestizo, cuando se le ha sentido. Esto último es lo que nos permite, pero de hecho nos obliga, a tratar de plantear el asunto con el mayor conocimiento y la mejor intención.

Como quiera que sea, ante las interrogantes de que si las reformas constitucionales o legales resolverán sólo con su contenido la grave problemática de los pueblos indígenas o si da lo mismo que existan o no instrumentos jurídicos, la finalidad de cualquier aportación teórica en la materia no puede ser otra sino, como lo ha dicho Magdalena Gómez Rivera, que la de dar a dichos instrumentos “un sentido dentro de un proceso más amplio, donde ciertas normas sirvan de medio para impulsar cambios sociales que en perspectiva transformen el derecho mismo. En esa óptica, las organizaciones indígenas están reivindicando el espacio de lo jurídico como una de las arenas posibles para impulsar el proyecto histórico. Tal es la esencia de la nueva normatividad, y su utilización exige definir ciertos criterios metodológicos para diseñar mecanismos eficaces que permitan una adecuada formación de indígenas especializados en la defensa de sus pueblos”^b.

En una sección final —y antes del índice—, se incluye la bibliografía efectivamente consultada y utilizada para la elaboración de esta investigación, relacionada bajo el siguiente orden: libros; obras colectivas que contienen artículos o ponencias seleccionados por algún coordinador, compilador o editor; revistas; enciclopedias y diccionarios; diarios y documentos.

^a Sobre la palabra indígena, Miguel León Portilla ha dicho: “La única forma de decir palabras verdaderas es con flores y poesía. [Es necesario] volver a pensar el pasado en función del presente y de sus intereses y anhelos...”, Conversación con Ana Cruz, canal 22 de televisión, sábado 4 de abril de 1998

^b “La Juridización de los Indígenas ante la Nación Mexicana” en *Orden Jurídico y Control Social*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 6, vol. 1, INI, México 1994, p. 26; hasta 1998 fue directora de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista cargo que desempeñó con verdadera entrega, véase de ella “La Dirección de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista y la Promoción de los Derechos de los Pueblos Indígenas” en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 97, abril, 1998

CAPITULO 1. EL MARCO TEORICO DE REFERENCIA DEL DERECHO INDIGENA

I. MARCO TEORICO DE REFERENCIA

Todo investigador tiene el compromiso de explicar los hechos que se le imponen en el desarrollo de una investigación para conocer a fondo la estructura y función social de la institución objeto de estudio.

La teoría, palabra derivada del griego, significa espectáculo y visión que se tiene de éste; se trata de un vocablo que del campo del teatro se extendió al general. De ahí que la teoría sea originalmente la contemplación de una cosa, concepción en la que intervienen dos elementos: subjetivo y objetivo.

A partir de estas consideraciones es posible señalar que el marco teórico de referencia es el cuadro donde debe ubicarse el investigador como punto de partida, en donde él —como elemento subjetivo del proceso cognoscitivo—, contemplará el elemento objetivo para desentrañar el conocimiento.

A. Metodología

Siguiendo el orden de ideas antes expuesto y aplicando dichos conceptos al derecho indígena, debemos —atendiendo a un proceso mental— utilizar los métodos de investigación adecuados para la contemplación del tema en cuestión y obtener conclusiones válidas.

1. Método

El vocablo método tiene su origen en el vocablo latino *methodus* y éste del griego *méthodos* (camino). En su acepción primaria podemos entenderlo como el camino hacia un fin.

a) Definición

Tiene diferentes acepciones ¹: es el modo de decir o hacer con orden una cosa; modo de obrar o proceder; hábito o costumbres que cada uno tiene y observa; procedimiento; orden seguido por la inteligencia en su caminar al descubrimiento de la verdad; conjunto de procedimientos de investigación, de sistematización y exposición científicas. Esta última es la acepción que nos interesa.

b) El método jurídico

En la investigación de este trabajo utilizamos como procedimiento básico el método jurídico, es decir, el método que se aplica a la ciencia jurídica, el cual consiste en la suma de procedimientos lógicos para la investigación de las causas y de los fines del derecho, para el conocimiento e interpretación de sus fuentes y para la estructura de sus textos positivos y técnicos ².

¹ Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*. Aguilar, México 1991, tomo II, D-M, p. 2817

² Guillermo Cabanellas, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12ª ed. tomo IV, Heliasta, Buenos Aires, 1979, p. 406

En toda investigación jurídica cabe distinguir de manera particular el método exegético, empleado para realizar la exposición o aplicación práctica del estudio de los textos legales y constitucionales mediante su interpretación y crítica.

Estos métodos, empero, no son los únicos utilizados en el presente trabajo debido a aspectos históricos, sociológicos y antropológicos que caracterizan al derecho indígena, mismos que imponen la necesidad de métodos interdisciplinarios, y aún, transdisciplinarios.

c) El método histórico

Utilizamos también el método histórico, aplicado para demostrar que las instituciones jurídicas surgen como una necesidad social y su evolución es un reflejo del espíritu de las circunstancias de cada sociedad, que actúan sobre sus costumbres y tradiciones hasta convertirlas en normas jurídicas de aplicación coercitiva y que, en el caso del derecho indígena, coexisten con la normatividad regulada por el orden jurídico nacional.

d) El método comparativo

Para la determinación de la diferencia entre las costumbres jurídicas de los pueblos indígenas y las instituciones de derecho positivo aplicamos el método comparativo, que

es el método al que recurrimos cuando se trata de alcanzar la clara concepción de una cosa [...], consiste en comparar aquello de lo que se busca la noción con otro que se le parezca, y determinar clara y rigurosamente la diferencia que separa a uno de otro ³.

e) El método sociológico

Finalmente, el método sociológico se aplica para explicar las causas que conformaron la actual existencia del derecho indígena, producto de las necesidades reales de un sector del elemento humano del Estado; así como para el estudio de conceptos sociológicos que requieren de una redefinición en el campo del derecho.

Debemos tener presente que la Sociología Jurídica nació cuando los juristas, tras haber permanecido durante largo tiempo subyugados por la fuerza de los textos del derecho positivo se preocuparon por el problema de la efectiva aplicación de éste y sustituyeron por otros los métodos de análisis y observación ⁴.

2. Conceptos básicos del derecho

Antes de entrar a la cuestión indígena, proporcionaremos de manera sencilla unas definiciones de trabajo sobre conceptos básicos de derecho con el único afán de facilitar la comprensión de los temas que expondremos.

a) Derecho

Eduardo García Máynez ⁵ enseña que el derecho tiene un contenido normativo que se caracteriza por su bilateralidad, exterioridad, coercibilidad y heteronomía, razones por las que se distingue de las normas morales, religiosas y de los convencionalismos sociales. La noción de derecho la explica desde el punto de vista objetivo, como conjunto de normas jurídicas.

1. *La bilateralidad*. Consiste en que las normas jurídicas son imperativo-atributivas, es decir, imponen deberes correlativos de facultades o conceden derechos correlativos de obligaciones, de donde se desprende la existencia de un sujeto obligado por una norma jurídica frente a otro facultado para exigirle el cumplimiento de lo prescrito y, el concepto de derecho subjetivo, el

³ Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Colección Dialogo Abierto (Política), 9, 4ª ed., Ediciones Coyoacán, México, 1997, p. 42

⁴ *Enciclopedia Metódica Larousse*, 2ª ed. tomo 4, México, 1988, p. 1051

⁵ *Introducción al Estudio del Derecho*, 36ª ed. Porrúa, México 1984, pp. 3-35, 89-91 y 295-314, de donde hemos tomado los conceptos que anotamos en este inciso.

cual consiste en la posibilidad de hacer u omitir lícitamente algo, es la atribución de que goza un sujeto de hacer o de omitir algo que está jurídicamente permitido.

2. *La exterioridad.* El derecho atiende esencialmente a los actos externos y después a los de carácter íntimo, pero únicamente en cuanto poseen trascendencia para la colectividad, lo cual significa que desde el punto de vista jurídico la exterioridad de la conducta posee trascendencia mayor.

3. *La coercibilidad.* Es la posibilidad de que la norma sea cumplida en forma no espontánea, e incluso en contra de la voluntad del obligado, independientemente de la existencia de la sanción, entendiéndose por esta última, la consecuencia jurídica determinada que el incumplimiento de un deber produce en relación con el sujeto obligado. Lo anterior es así, en virtud de que la sanción también existe en el caso de incumplimiento de normas morales, religiosas o sociales, aunque de otra índole y generalmente indeterminada, por ello, no constituye un concepto jurídico fundamental, sino una forma *sui generis* de manifestación de las consecuencias de derecho.

De acuerdo con la clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de sus sanciones existen normas jurídicas perfectas, más que perfectas, menos que perfectas e imperfectas. La primera denominación se da a las normas jurídicas cuya sanción consiste en la inexistencia o nulidad de los actos que las vulneran. La segunda corresponde a la norma sancionadora que impone al infractor un castigo, además de una reparación pecuniaria en virtud de no poderse restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación a la norma. La tercera es la que corresponde en los casos en que no es posible evitar que el acto violatorio produzca sus efectos, pero sólo se impone un castigo al sujeto infractor. Por último, las normas imperfectas son las que no se encuentran provistas de sanción y cuya existencia debe ser admitida necesariamente por virtud de que sería imposible sancionar todas las normas jurídicas dado que cada norma sancionadora tendría que ser garantizada por una nueva norma, y ésta por otra, y así sucesivamente de manera ilimitada.

La sanción suele clasificarse en: cumplimiento forzoso, indemnización y castigo; y estas sanciones pueden aplicarse separada o conjuntamente. La sanción no debe confundirse con los actos de coacción, siendo esta última, la aplicación forzada de la sanción.

4. *La heteronomía.* Esta última característica de las normas jurídicas consiste en la sujeción a una voluntad ajena renunciando a la facultad de autodeterminación normativa, es decir, frente al grupo social que ha de cumplir las normas existe un sujeto diverso que es el autor de la ley, es decir, el órgano u órganos estatales, generalmente, el poder legislativo.

b) Un enfoque económico del derecho

Es también importante citar el siguiente enfoque económico del derecho de Mario G. Losano⁶:

Todo sistema de normas jurídicas regula directa o indirectamente modos violentos de transmisión de propiedad mediante la organización de un poder supraindividual que imponga o ponga remedio a las transmisiones violentas de propiedad. [...] Esta es la sustancia económica de las definiciones abstractas del Derecho. como, por ejemplo, la de que "el Derecho es la técnica de la convivencia social" [y transcribe el artículo 590 del código penal soviético:] "El Derecho es un sistema de relaciones que sirve a los intereses de la clase dominante y que, por tanto, está sostenido por su fuerza organizada, es decir, por el Estado", —y concluye—, el mecanismo para realizar la distribución de la riqueza es el Derecho.

c) Derecho positivo

Se dice que el derecho positivo está constituido por las normas jurídicas establecidas (*posita*, decían los romanos) por el poder legislativo y demás órganos estatales, a diferencia del derecho deseable, objeto de la filosofía del derecho⁷. La relevancia de esta idea ha permitido a un autor

⁶ *Los Grandes Sistemas Jurídicos. Introducción al Derecho Europeo y Extranjero*, 1ª ed., traducción de Alfonso Ruiz Miguel, Debate, Madrid 1993 (1ª reimp.), pp. 31-32

⁷ *Idem*, p. 33

francés afirmar que “para los formalistas sólo hay un derecho, el positivo, es decir, la voluntad del legislador, porque la sanción les parece esencial. Fuera del orden emanado del legislador no hay derecho posible; el derecho se confunde con la ley”⁸.

1. *Orden jurídico estatal*. No obstante lo ya manifestado, Norberto Bobbio⁹ sostiene que el hecho de que cierta teoría del derecho parta del supuesto de que el objeto de la ciencia jurídica es el derecho positivo, no implica la tesis de que este sea el único que existe, pues el positivismo no desconoce que haya un derecho natural o uno basado en la razón, sino que simplemente niega que sea derecho en el mismo sentido que el positivo. Su valor positivo radica en que las normas deben ser incondicionalmente acatadas por ser formales, es decir, porque satisfacen los requisitos de su proceso de creación mediante los órganos estatales. Se trata de una concepción doctrinal fundada en el principio de la estatalidad del derecho que liga el derecho a la formación de un poder soberano, capaz de establecer y aplicar sanciones mediante la coactividad del Estado y refleja desde el punto de vista histórico, el complejo fenómeno del monopolio del poder de producción jurídica a cargo precisamente de la comunidad política; sus notas características presentan entre otras, la tesis de la supremacía de la legislación.

2. *La teoría pura del derecho*. Un aspecto más que es importante destacar es que el positivismo adopta una actitud liberada de todo juicio de valor ético o político y al margen de cualquiera consideración en torno a su eventual correspondencia a un orden justo o ideal porque su validez no está en función a su contenido, sino en haber sido producida de la manera determinada por una norma fundamental básica presupuesta, *grundnorm*, que ha sido interpretada bajo el concepto de Constitución o Ley suprema de un Estado y, en ese sentido, el análisis estructural del derecho positivo, ha sido llamado por Hans Kelsen como teoría pura del derecho¹⁰.

d) Derecho positivo vigente

García Máynez dice que el derecho vigente, en sentido jurídico-positivo, es el sistema de reglas bilaterales de conducta que en un determinado momento y lugar la autoridad política considera —de acuerdo con los criterios establecidos por la norma básica— jurídicamente obligatorias¹¹.

Por su parte, Losano entiende por derecho positivo vigente, “aquel Derecho que una sociedad aplica efectivamente en la regulación de sus relaciones económicas, es decir, las normas jurídicas que están en vigor en esa determinada sociedad.” Afirma que la existencia de un derecho positivo, al tutelar ciertas relaciones económicas, estará ligada históricamente a la persistencia de tales modos de producción:

Cuando la correspondencia entre normas jurídicas y sistema productivo decae, las normas envejecidas caen en desuso o son sustituidas por normas nuevas dictadas por el órgano competente. Puesto que la adecuación entre economía y Derecho no es inmediata, a veces hay un desfase entre realidad y Derecho. La explicación de este acontecimiento difícilmente puede recabarse de un examen del momento concreto en que se verifica aquel conflicto: el análisis del Derecho positivo vigente debe pues integrarse con el estudio de su historia¹².

e) Validez y eficacia

La relación entre validez y eficacia del derecho es uno de los problemas más arduos de la teoría positivista. Kelsen sostiene la tesis de que la eficacia del orden jurídico, como un todo, y la de una norma jurídica aislada, es condición de su validez, no pudiendo ser ajena una de otra porque una norma jurídica aislada deja de ser válida cuando pierde eficacia y, por otra parte, aunque se

⁸ L. Le Fur. *Les Grands Problèmes du Droit*, Paris, 1937, citado por García Máynez, op. cit., p. 40

⁹ “Giusnaturalismo e Positivismo Giuridico”, Milano, 1965, citado por García Máynez en *Positivismo Jurídico. Realismo Jurídico y Iusnaturalismo*, 4ª ed. Facultad de Derecho, UNAM, México, 1989, pp. 9-24

¹⁰ Dicho autor afirma que “se trata de una teoría sobre el derecho positivo en general, y no de una teoría sobre un orden jurídico específico”, *Teoría Pura del Derecho*, traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo, 5ª ed. Serie G: Estudios Doctrinales 20, IJ-UNAM, México, 1986, pp. 15 y 199-205

¹¹ *Positivismo Jurídico. Realismo Jurídico y Iusnaturalismo*, p. 167

¹² *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, p. 34

instaura mediante un acto real, tampoco son idénticas, en la medida lógica de que una condición no puede confundirse con lo que condiciona, por ejemplo: la alimentación es condición para vivir pero no puede identificarse con la vida; por ello la eficacia no es el fundamento de la validez del derecho, pues como hemos visto, para Kelsen su fundamento lo es la *grundnorm*.

Ahora bien, hay que aclarar como lo explica Kelsen, que si una norma jurídica aislada no se aplica no significa que el orden jurídico deje de ser válido, pues éste lo será, cuando la generalidad de sus normas sean eficaces, esto es, que el sistema normativo tiene validez cuando es en su mayor parte fácticamente acatado y aplicado; así pues, con el término *validez* se designa la existencia específica de una norma y con el de *eficacia* su aplicación real ¹³.

f) El estado como orden jurídico

Kelsen afirma categóricamente que el Estado es un orden jurídico, pero no todo orden jurídico es un Estado; para equiparar a éste con el orden jurídico antepone la 'centralización', como resultado de la división del trabajo basada en la creación de tribunales y, por ende, en la división de poderes; y por cuanto a los elementos tradicionales que conforman el Estado, sostiene que los elementos territorio y población no son sino el dominio de validez territorial y personal del orden jurídico estatal.

Luego, si la producción general del derecho se da consuetudinariamente, tal procedimiento de producción está descentralizado mediante la facultad de los propios sujetos para la autodefensa o la venganza privada para la imposición de penas o el autoresarcimiento como forma primitiva de la ejecución civil, sin que dejen de ser órganos de derecho y, en cuanto tales, órganos de la comunidad jurídica, pero pertenecientes a una organización "preestatal" ¹⁴.

Adverso a la tesis kelseniana de identificación entre Estado y derecho, Luis Recaséns Siches, reconoce, sin embargo, que el Estado se manifiesta tan sólo en el derecho y se agota en el derecho, siendo la voluntad estatal la única razón de validez formal de las normas jurídicas positivas vigentes. Este renombrado autor afirma categóricamente que una norma cuyo cumplimiento no es inexorablemente impuesto por el Estado no es derecho positivo, ni derecho vigente ¹⁵.

3. Las fuentes del derecho

En la terminología jurídica se deben distinguir tres acepciones de la palabra fuente; se habla en efecto de las fuentes históricas, reales y formales.

a) Las fuentes históricas

Se trata de documentos (libros, crónicas, papiros, códices, y por extensión, inscripciones arqueológicas) que contienen los textos jurídicos.

b) Las fuentes reales

Son los factores y elementos que determinan el contenido de las normas jurídicas. Es en este sentido que Lasalle definió la Constitución, como "la suma de factores reales de poder que rigen en un país determinado" ¹⁶.

c) Las fuentes formales

Las fuentes formales del derecho son "los fenómenos de los que nacen nuevas formas jurídicas", es decir, se trata de instancias de creación de normas de derecho y, principalmente, son el proceso

¹³ *Teoría Pura del Derecho*, pp. 23-25 y 217-225

¹⁴ *Idem*, pp. 291-293

¹⁵ Al hablar de voluntad del Estado, Recaséns no se refiere a un fenómeno real de voluntad psicológica, sino a "la personalidad del Estado como centro de imputación de todos los mandatos contenidos en el ordenamiento jurídico", es decir, a "una construcción jurídica formal", cf. *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 7ª ed. Porrúa, México, 1981, pp. 284-285

¹⁶ *¿Qué es una Constitución?*, pp.45-52

legislativo, la formulación jurisprudencial y el procedimiento consuetudinario, cuyas manifestaciones o productos son la ley, la jurisprudencia y la costumbre, respectivamente ¹⁷.

1. *La legislación.* La instancia legislativa o proceso de expedición de leyes se encuentra regulado por nuestra Constitución Política Federal en sus artículos 71 y 72 que prescriben diversas etapas: la iniciativa, discusión y aprobación en las Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión, sanción por el Ejecutivo Federal, publicación e iniciación de la vigencia.

Las características de la ley consisten en su abstracción, generalidad y obligatoriedad.

2. *La formación de la jurisprudencia.* La formulación jurisprudencial es instancia judicial de formación de criterios jurisdiccionales obligatorios para todos los órganos administradores de justicia. Su regulación esta prevista en la Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

3. *El procedimiento consuetudinario.* En el caso concreto de la *costumbre*, o con mejor técnica expresado, la norma consuetudinaria, es el resultado normativo que brota del procedimiento consuetudinario, que consta de las etapas de la costumbre-hecho (la práctica de costumbre reiterada) y de la costumbre-derecho (la atribución de la obligatoriedad social de ese hábito), tema sobre el que trataremos de abundar en poco.

En la óptica positivista, si el Estado reconoce y aplica una costumbre, entonces hace suya la voluntad expresada en esa forma y se convierte en voluntad estatal; sin embargo, las costumbres normativas que parezcan tener la pretensión de constituir reglas jurídicas, mientras no sean reconocidas por el Estado, y éste no las aplique, ni imponga su cumplimiento, no son derecho positivo vigente. Recaséns afirma, mediante una estimación crítica, que tal normatividad consuetudinaria "acaso debiera ser Derecho", pero reconoce que dicha afirmación estimativa implica que "de hecho no lo es realmente" ¹⁸.

Para ese mismo jusfilósofo, costumbre jurídica es:

la costumbre que rige en una colectividad y es considerada por el Estado como jurídicamente obligatoria. Se distingue en ella, de una parte, lo que propiamente constituye la norma jurídica, que es la convicción vigente en la colectividad de que determinado comportamiento es jurídicamente obligatorio, a lo cual se le ha llamado *animus* y también *opinio iuris* u *opinio necessitatis*; y de otro lado, el hecho de la reiteración efectiva de esa conducta en el seno de una colectividad, a través de la cual se manifiesta aquella convicción, hecho que crea la vigencia positiva de una norma. Este elemento extrínseco de la reiteración necesita una cierta duración. Pero claro es que este concepto de duración es muy relativo, ya que el mayor o menor número de las repeticiones depende de la índole de la relación ¹⁹.

La noción de costumbre jurídica ha llegado a México por recepción del derecho europeo continental, y a éste, a través del derecho romano y del feudal, como veremos más adelante; pero nos podemos ya dar cuenta que la costumbre en general ha tenido una caracterización que ha oscilado históricamente de un extremo a otro en el ámbito del derecho: hasta antes del renacimiento en Europa continental, el "derecho era el reino indiscutido de la costumbre"; actualmente, "la costumbre es el muerto en el armario del positivismo jurídico" ²⁰.

¹⁷ Véase Fernando Flores García "Las Fuentes del Derecho" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXII, núms. 87-88, julio-diciembre, 1972, pp. 481-514; también en su obra *Ensayos jurídicos*, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1989, p. 171 y ss.; y en la colectiva *Estudios de Filosofía del Derecho. Homenaje al Doctor Eduardo García Máynez*, Facultad de Derecho, UNAM, pp. 121-154

¹⁸ *Tratado General de Filosofía del Derecho*, pp. 285-286

¹⁹ *Idem*, pp. 286-287. Ya veremos como para la antropología, estos y otros conceptos reciben tratamiento diferente a los enfoques positivistas; por ejemplo: "Una diferencia importante entre ley y costumbre jurídica reside en que la ley es una norma general que se aplica en el ámbito de todo el espacio que se define como Estado-nación o como Estado de la federación, sin importarle las diferencias de culturas. En este contexto todos los individuos son iguales, tanto los indígenas como aquellos que no lo son. La costumbre jurídica, en cambio, es una norma particular que tiene su aplicación en una comunidad o grupo, en la medida que sus miembros se consideran parte de él y comparten los valores fundamentales de su cultura. Fuera de estos límites, los de pertenencia a la comunidad o al grupo, la costumbre jurídica no tiene vigencia". véase, Victoria Chenaut, "Etnohistoria y Antropología Jurídica: Una Reflexión Metodológica", en *Orden Jurídico y Control Social*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 6, INI, México 1994, vol. 2, pp. 27-28 (también en *Crítica Jurídica*, núm. 11, IJ-UNAM, México, 1992, pp. 185-192).

²⁰ M. G. Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, p. 160

4. La costumbre

La costumbre ha sido considerada históricamente como la forma de regulación total de la vida humana en los grupos primitivos. En ese sentido es una instancia reguladora de toda conducta; se trata de una norma indiferenciada que incluye sentidos múltiples (religioso, moral, de trato social, jurídico, técnico, etc.) y representa la fuente más importante de poder social ²¹.

a) La costumbre en las sociedades primitivas

Mediante la comparación entre sociedades primitivas se ha demostrado que dentro de los límites de la economía primitiva y la organización de pequeñas comunidades locales, según un esquema de relaciones familiares, producen reglas jurídicas semejantes ²². En ese sentido, también se ha sostenido que las razones de porqué las normas consuetudinarias son obedecidas consisten en la presencia de sanciones religiosas y mágicas, responsabilidad colectiva, destierro y ridiculización; fundamentalmente, en las sociedades primitivas, las normas consuetudinarias fundan su fuerza vinculante en la sanción derivada de reverenciados antepasados o de temidas divinidades, esto es, de entes sobrenaturales. Pero a pesar de las referencias a lo sobrenatural, el elemento esencial del comportamiento consuetudinario es la conformidad con el fin concreto: "estas reglas se siguen porque su utilidad práctica está reconocida por la razón y confirmada por la experiencia" ²³.

Losano considera que la importancia de la costumbre como factor de organización social se encuentra ligada a la evolución económica y tecnológica de una determinada sociedad:

La costumbre nace y se afirma en una economía circunscrita en la que los intercambios tienden a producirse siempre dentro de un grupo de personas caracterizado por una escasa movilidad interna. [...] El hábitat de la costumbre es [...] la sociedad agraria y, en el límite, preescritora, en la que el comportamiento social aceptado se aprende por tradición, por imitación o, en el límite, se genera por sí sola. [...] Esto responde también al origen de la costumbre en las sociedades primitivas: en éstas no existía un Derecho positivo [...] y, por tanto, se presentaba amalgamada con todos los demás aspectos de la vida social. Las costumbres son una parte relevante de la cultura de un pueblo, de tal modo que al dar una definición de cultura se da también una definición de costumbre. [...] La relevancia jurídica de las costumbres varía con el sistema social en el que son aplicadas y con la naturaleza de la específica rama jurídica en la que la costumbre se manifiesta ²⁴.

b) La costumbre en el derecho romano

En este punto no pretendemos siquiera hacer un esbozo de la doctrina romana de la costumbre sino puntualizar ciertos aspectos necesarios para nuestros fines.

Es realmente del derecho griego de donde procede la distinción entre derecho escrito y derecho no escrito; recibida por los romanos, esta distinción se presenta en Justiniano como una contraposición entre *ius scriptum* y *ius non scriptum*, que se refería más a la producción de la norma, autoritaria para el primero y tradicional para el segundo, que a las formas de su comunicación.

En la decadencia del imperio romano se percibe una gran influencia de las costumbres de las provincias sobre el derecho de la capital. Con la victoria de los bárbaros prevaleció el elemento consuetudinario sobre el derecho escrito de los vencidos, y aquí es importante hacer notar la ausencia de un Estado que velara el cumplimiento del derecho legislado. Por eso la *Lex Romana Wisigotorum* recibió la noción más amplia de costumbre ²⁵.

²¹ L. Recaséns Siches, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, p. 168

²² M. Gluckman, *Journal of Comparative Legislation*, serie III, vol. 31, citado por Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, pp. 190-191

²³ Branislav Malinowski, *Crime and Custom in Savage Society*, Kegan Paul, Trench Turner & Co. London. 1940, p. 52; 3ª reedición de esa obra, publicada por primera vez en 1926, citado por M. G. Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, pp. 162 y 193

²⁴ *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, pp. 163-164

²⁵ Los bárbaros que invadieron el imperio romano de Occidente respetaron la ley de los vencidos, permitiendo que conservaran su organización judicial y su legislación, mediante el sistema de personalidad del derecho. Así, los reyes bárbaros redactaron las costumbres de sus países en las llamadas *leges barbarorum* y para sus súbditos romanos, leyes basadas en el derecho romano: *leges romanae*. La "Ley romana de los visigodos" es la más importante de todas las leyes romanas publicadas por los reyes bárbaros; fue compuesta para el reinado de los visigodos, por orden de

El derecho romano se sujeta entonces a una aplicación consuetudinaria, ligada a una aplicación que sigue siendo territorial, pero ya no como un elemento de la *civitas*, sino una aplicación personal del derecho, que fue debido a la convivencia de dos ordenamientos jurídicos en el mismo territorio: el germánico, consuetudinario, y las leyes, que los romanos conservan en la medida en que así lo quieren y los dominadores lo aceptan. El resultado de esta adaptación recíproca de dos ordenamientos jurídicos fue el derecho feudal.

c) La costumbre en el derecho codificado

Como hemos visto, el Estado de derecho al reconocer la costumbre la transforma en costumbre jurídica, por lo que su relevancia está determinada por el peso que el poder legislativo pretenda atribuirle; en consecuencia, para definir un criterio —que no puede ser sino particular—, nos basaremos en lo que dispone el Código Civil mexicano, el cual en su artículo 9 dispone que “la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”. La preeminencia de la ley sobre la costumbre se confirma también con lo establecido con el siguiente artículo 10: “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”. También es de tomarse en cuenta lo dispuesto por el artículo 21: “La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público”.

El artículo 14 de la Constitución acorde con los sistemas jurídicos modernos preve que la materia penal pueda ser regulada solamente por la ley formal, es decir, que un comportamiento no pueda ser declarado delito más que a través de una ley formal y así rezaba ya una antigua expresión romana *nullum crimen, nulla poena sine lege*, recogido en el tercer párrafo de ese artículo constitucional: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.

El tema de la costumbre, desde luego, no está agotado y lo retomaremos líneas adelante.

B. Algunos problemas metodológicos

El estudio de los derechos de los pueblos indígenas plantea una serie de problemas metodológicos²⁶ que requieren ser abordados desde diferentes ángulos con la finalidad de desentrañar su entendimiento bien como una instancia especial de los derechos humanos, o como derechos étnicos, o de minorías; así como para comprender los alcances de los siguientes problemas conceptuales: etnias e indigenidad; costumbre “jurídica” indígena y su relación con el derecho nacional (desajustes de normas, descripciones que se han formulado sobre los sistemas culturales de control social, etcétera); derecho consuetudinario y derecho indígena (demandas de las organizaciones sociales por un derecho propio e interpretaciones que tienen sus dirigentes y especialistas sobre sus propias costumbres y sus opiniones sobre la ley); derechos individuales, colectivos y políticos (y dentro de éstos últimos, los conceptos de autonomía y

Alarico II (designada desde el siglo VI bajo el nombre de Breviario de Alarico) y publicada en el año 506 d. c. Cf. Beatriz Bernal y José de Jesús Ledesma Uribe, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanos*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997

²⁶ Rodolfo Stavenhagen, “Los Derechos Indígenas: Algunos Problemas Conceptuales” en *Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 43, noviembre, México 1992, pp. 83-99; Diego Iruarte G., “Antropología Jurídica y Derechos Indígenas, Un Campo en Desarrollo” en *Orden Jurídico y Control Social*, vol. 1, pp. 9-17

autodeterminación); y, finalmente, la administración de justicia y resolución comunal de situaciones de conflicto.

Históricamente, los estudios que han abordado la problemática indígena sostienen enfoques metodológicos fundados en la perspectiva de la Antropología Social o de la Sociología Jurídica. De hecho fueron los trabajos antropológicos y sociológicos en los que se estudiaba la organización primitiva y el contacto entre nación y etnia los que facilitaron y aseguraron mejor la administración del colonialismo inglés y francés; y en el caso de México, además, los trabajos etnográficos de los misioneros permitieron una mayor eficacia en la colonización mental o evangelización, todo lo cual puso de relieve el funcionalismo jurídico y la diversidad de las culturas jurídicas²⁷.

Aunque no pretendemos aspiraciones de exhaustividad, creemos necesario señalar que ya en la segunda mitad del siglo pasado surge una corriente académica a la que se ha llamado "antropología del derecho", cuyo propósito fue el estudio de la "búsqueda de escalas evolutivas en la historia del derecho, para explicar a las instituciones jurídicas a partir de contextos socioculturales, y no a partir de conciencias individuales"²⁸, pero es hasta la década de los sesenta en el presente siglo cuando las aportaciones de Rodolfo Stavenhagen y de Pablo González Casanova, constituyeron el inicio de la respuesta en América Latina frente a la antropología cultural norteamericana, mediante el nacimiento de la teoría del colonialismo interno²⁹.

1. Antropología y derecho³⁰

En esta sección haremos un breve recuento de la reciente investigación en México sobre antropología, especialmente, antropología jurídica, dentro la que podemos distinguir una etapa importante desde hace poco más de una década, debido a que es en esta etapa en la que se ha cuestionado la metodología y las referencias conceptuales respecto del derecho indígena, sin olvidar por ello la importancia de las aportaciones que anteriormente se han dado tanto en el ámbito internacional como en nuestro país, y en especial lo que se ha dado en llamar el indigenismo, lo cual retomaremos en los capítulos 2 y 4 del presente trabajo, en sus ámbitos internacional y nacional, respectivamente.

a) Al rescate del derecho indígena

²⁷ B. Malinowski sostenía que el conocimiento de las fuerzas que contribuyen a asegurar el orden, la uniformidad y la cohesión de una tribu primitiva podían servir de base a las teorías antropológicas sobre la organización primitiva y proporcionar directrices para la legislación y la administración de las colonias inglesas, cf. *Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje*, Ariel, Barcelona 1974. El francés René Maunier en *Sociologie Coloniale. Introduction à l'étude du contact des races* (1932), explicaba que el "fondo sociológico del problema colonial es que la colonización pone en contacto a la nación o al imperio con la tribu o bien de la ciudad, y que ella es la conjunción de maneras totalmente contrastadas [pues chocan] grupo territorial y grupo de parientes, derecho nacional y derecho local, ley escrita y costumbre oral". Por su parte, Sahagún decía en *Historia General de las Cosas de la Nueva España*, que para predicar en contra de los pecados de la idolatría y ritos idolátricos, "y aún para saber si las hay, menester es de saber cómo las usaban en tiempo de su idolatría", estos dos autores citados por Jorge Alberto González Galván, *El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario*, 1ª ed. IJ-UNAM, Serie E: Varios, núm. 65, México 1995, pp. 65 y 97.

²⁸ René Kuppé y Richard Potz, "La Antropología del Derecho: Perspectivas de su Pasado, Presente y Futuro" en la obra colectiva *Antropología Jurídica*, Serie L: Cuadernos del Instituto, b), Derecho Indígena, núm. 3, IJ-UNAM, México, 1995, p. 10.

²⁹ Cf. José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, "Etnocidio Antropológico: La Versión de la Antropología Cultural Norteamericana sobre los Indios en Guatemala" en el mismo (coord.) *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI. VI Jornadas Lascasianas. 1996*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 2, UNAM, México 1997, p. 260. Mediante el estudio de las relaciones étnicas entre indios y ladinos en el área cultural maya, Stavenhagen, en un enfoque menos general que el de González Casanova, afirma que la expansión de la economía capitalista en la segunda mitad del siglo XIX, acompañada de la ideología del liberalismo económico provocó que los indígenas se encontraran nuevamente en el papel de un pueblo colonizado, ahora bajo el dominio de la propia sociedad nacional, al perder sus tierras, verse obligados a trabajar para personas ajenas a sus comunidades, sufrir la integración contra su voluntad a una nueva economía monetaria y ser sometidos a nuevas formas de dominio político; véase de R. Stavenhagen, "Clases, Colonialismo y Aculturación" y de P. González Casanova "Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo" en *América Latina*, año 6, números 4 y 3, respectivamente, Río de Janeiro, 1963.

³⁰ Viene al caso revisar los siguientes conceptos: *Antropología*. (gr. *ántrōpos*, hombre, y *logos*, tratado; de *legoo*, decir, disertación sobre el hombre). f. Ciencia que trata del hombre física y moralmente considerado, desde el punto de vista de la diversidad de las razas. Esta ciencia comprende la anatomía, antropología morfológica (forma corporal), antropométrica, psicología humana, etnografía (distribución racial), etnología (origen y evolución de las razas, sociología, criminología, etc. *Etnografía*. (gr. *ethnos*, pueblo, y *grapheo*, describir). f. Ciencia que tiene por objeto el estudio y descripción de las razas; véase, Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*, tomo I, A-C, p. 395 y tomo II, D-M, p. 1914.

Durante la celebración del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, celebrado del 6 al 9 de agosto de 1986 en la ciudad de Querétaro, la investigadora María del Carmen Carmona Lara, daba cuenta de un proyecto entre el Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) que tenía la finalidad de “rescatar” al derecho indígena como un derecho vivo dada su importancia, ante la ausencia de información y de adecuada interpretación en materia jurídica que padecen los grupos indígenas, así como por la carencia de una legislación compensatoria de la desventaja especial que, por lengua y cultura, han enfrentado los indígenas³¹. Ya analizaremos, en el capítulo 4, la concepción pasiva de la población indígena que se advierte más allá del bien intencionado reconocimiento personal e institucional en dicha autora, como un síntoma del enfoque colonialista que ha persistido hasta nuestros días.

b) La antropología jurídica

En julio de 1987, se generalizó la discusión sobre la problemática indígena mediante la conformación de un grupo de investigadores del INI, así como del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y del Colegio de México (COLMEX), convocados por el doctor Rodolfo Stavenhagen para profundizar en la relación entre antropología y derecho y en la relación entre la normatividad indígena y el derecho nacional, es decir, la problemática del contraste entre la aplicación de normas legales y las prácticas culturales sobre control social y solución de conflictos en regiones indígenas; de esa manera, bajo su dirección se creó el Seminario Permanente sobre Costumbre Jurídica. Para esto se propusieron utilizar una diversidad de recursos metodológicos y técnicos que provienen de una manera transdisciplinaria de interpretación de la realidad y que dieron en llamarla “antropología jurídica”³².

Además, concluyeron que junto al estudio y la comparación de casos, base la antropología social, existe la necesidad de comprender la ineludible pluralidad en materia de prácticas culturales, lingüísticas, religiosas, médicas y ambientales, así como, las operaciones de carácter jurídico en que se combinan normas y procedimientos de ley con costumbres jurídicas de los grupos indígenas, mediante otros recursos: el análisis sociolingüístico y semiológico de los discursos legales; el trabajo con expedientes judiciales, a la manera de los etnohistoriadores; así como la historia del derecho y la historia de la cultura. Las ideas de interdisciplinaria y multidisciplinaria, como estrategias de integración entre la antropología y la ciencia jurídica, no resultan satisfactorias en tanto tienden a subordinar, o por lo menos a privilegiar, una sola alternativa analítica, por ello el acercamiento técnico debe ser transdisciplinario, esto es, mediante una forma que haga posible el diálogo de las disciplinas en torno a un objeto común. Ese grupo de investigadores participó en foros nacionales e internacionales con el apoyo, en estos últimos, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y del Instituto Indigenista Interamericano (III). El resultado ha sido un importante proyecto de investigación bibliográfica y el inicio de una amplia producción bibliográfica de etnografía jurídica³³.

³¹ Cf. “La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena” en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1986*, Serie C: Estudios Históricos, núm. 25, IIJ-UNAM, México, 1988, tomo I, p. 211; Carmona Lara afirmaba en dicho ensayo que en nuestro país el derecho indígena “es entendido como una curiosidad antropológica, más que como un objeto de estudio jurídico. [...] este derecho se encuentra perdido en los estudios antropológicos e históricos y es necesario rescatarlo”, pp. 212 y 224

³² Se le ha llamado también: antropología del derecho, antropología legal, etnología jurídica. Los estudios sobre la materia se denominan en inglés, legal anthropology, anthropology and law, ethnological jurisprudence, primitive law; en francés: ethnologie juridique y antropology du droit; y en alemán: rechtantropologie. Para bibliografía relativa a la Antropología Jurídica puede consultarse Carlos Salvador Ordoñez Mazariegos, “Bibliografía Selecta sobre Antropología Jurídica” en la obra colectiva ya citada *Antropología Jurídica*, pp. 131-142, clasificada de la siguiente manera: 1. Antropología Jurídica; 2. Cosmovisión y prácticas jurídicas del mundo indígena; 3. Protección Nacional e Internacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas; 4. Recopilaciones legales sobre pueblos indígenas; y, 5. Sistematizaciones documentales sobre demandas jurídicas de los pueblos indígenas.

³³ El proyecto de investigación bibliográfica se inició en abril de 1991, cf. Héctor Ortiz Elizondo, “Investigación Bibliográfica sobre Costumbre Jurídica Indígena” en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 7, vol. I, INI, México 1994, pp. 33-44. Los trabajos elaborados por ese grupo de investigadores son de una doble vertiente: de carácter teórico-metodológico y etnográficos, tanto de gabinete como de campo. Por el momento mencionaremos solamente ejemplos de los primeros, véase: Teresa Valdívila Dounce,

En el INI se implementaron cursos para preparar grupos interdisciplinarios de investigadores en el Proyecto de Investigación Bibliográfica sobre Costumbre Jurídica y para 1994 el contenido comprendía los siguientes rubros: 1. Antecedentes del tema en México, a) Reivindicaciones sociales y políticas de los pueblos indígenas, b) Acerca de los derechos indígenas; 2. Temas teórico-políticos de los derechos indígenas, a) Autonomía y territorialidad: la definición de pueblos y comunidades indias, b) Relación entre ley nacional y ley india: sistemas o costumbres jurídicas indígenas; 3. Temas de investigación sobre derechos indígenas y costumbres jurídicas, a) Vigencia de la ley india, b) Ley india como sistema jurídico: a la manera del derecho consuetudinario sajón, o como sistema indio; 4. Hacia las definiciones sobre costumbre jurídica, a) De eso que llaman costumbre jurídica, b) Estudios sobre costumbre jurídica; 5. Instrumentos jurídicos para la defensa de los derechos indígenas en México, a) El nuevo marco jurídico para la defensa de los derechos indígenas en México, b) Instrumentos jurídicos internacionales, y c) Instrumentos jurídicos nacionales³⁴.

1. *Causas que propiciaron el estudio de un nuevo enfoque antropológico.* Diferentes han sido las causas tanto en el ámbito mundial como en nuestro país que propiciaron un nuevo enfoque antropológico en el estudio de la problemática indígena³⁵.

Influyó la recomposición de fuerzas políticas internacionales con relación a los procesos de descolonización en el mundo, movimientos de liberación nacional, reivindicación y movimientos sociales por autonomía y autodeterminación y movimientos de los pueblos indígenas, y regionalmente, la proliferación y posterior caída de los dictadores en Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay y los movimientos de liberación nacional, de derechos humanos y de derecho indígena en Centroamérica.

Desde luego, también resaltan las circunstancias políticas que enmarcaron foros internacionales como las Reuniones de Barbados, sobre Indianidad y Descolonización en América Latina, la primera del 25 al 30 de enero de 1971 y la segunda del 18 al 28 de julio de 1977³⁶, en las que se pugnó por recuperar territorios históricamente ocupados y los recursos naturales, así como por el respeto a la diferencia cultural y se enfatizó el "derecho de los pueblos indios a ser protagonistas de su historia y gestores de su propio destino"; las Reuniones de Organizaciones No Gubernamentales en 1977 y 1981; el Primer Congreso Mundial de los Pueblos Indios, en Port Alberni, Canadá (1975); y, el IV Tribunal Russell, en Rotterdam, Holanda, del 24 al 30 de noviembre de 1980, sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas³⁷.

Particularmente han sido importantes los pronunciamientos de las federaciones regionales y nacionales de organizaciones indígenas de América Latina frente a las estrategias de los Estados Nacionales en el continente para unificar la sociedad bajo un mismo proyecto cultural,

compiladora de los dos volúmenes la obra colectiva ya citada *Avances de Investigación en Antropología Jurídica* (con presentación in memoriam de Claudia Olvera Sierra): François Lartigue y Diego Iturralde. "Antropología Jurídica: Perspectivas de Investigación" en *Orden Jurídico y Control Social*, vol. 2, pp. 37-45; y, Victoria Chenaut y Teresa Sierra, "El Campo de la Investigación de la Antropología Jurídica" en *Nueva Antropología*, núm. 43, pp. 101-109

³⁴ Cf. T. Valdivia Dounce, "Enseñanza de la Costumbre Jurídica Indígena" en *Etnicidad y Derecho. Un Dialogo Postergado entre los Científicos Sociales. I Jornadas Lascasianas*, IJ-UNAM, México 1996, pp. 344-346

³⁵ Cf. entre otros T. Valdivia Dounce "¿Porqué Hoy Una Antropología Jurídica?" en *Nueva Antropología*, núm. 43, pp. 111-113; Diego Iturralde, "Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley" en *América Indígena*, III, año XLIX, núm. 2, vol. XLIX, abril-junio 1989, p. 245, también en *Entre la Ley y la Costumbre. El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, III-IIDH, México 1990, p. 47; las siguientes referencias a ese texto son de la primera publicación citada.

³⁶ *Documentos de la Segunda Reunión de Barbados. Indianidad y Descolonización en América Latina*. Serie Interétnica a cargo de Guillermo Bonfil Batalla, Nueva Imagen, México, 1979

³⁷ Dicho Tribunal declaró: "Los pueblos indios de América deben ser reconocidos de acuerdo a su propia concepción de sí mismos, en vez de ser definidos con arreglo a la percepción de los sistemas de valores de sociedades dominantes foráneas". véase José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, "Conceptualizaciones Jurídicas en el Derecho Internacional Público Moderno y la Sociología del Derecho: 'Indio', 'Pueblo' y 'Minorías'" en *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio. Los Problemas de la Definición Conceptual*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 23, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1996, p. 119 (Reproduce con una breve actualización la colaboración del mismo autor en el libro colectivo *Antropología Jurídica*, pp. 47-86).

económico y político, consistente en la generalización de un régimen jurídico común que disuelva en la legalidad las prácticas particulares de los pueblos indios, para asegurar y ampliar las condiciones de reproducción del capital y el ejercicio de la hegemonía: Congreso Internacional de Americanistas, en Amsterdam (1988) y IX Congreso Indigenista Interamericano, en Santa Fe, Nuevo México (1985), en los que se plantearon como una de sus reivindicaciones la oposición a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen, formulando la demanda de reconocimiento de la vigencia de un derecho propio que regula la vida social indígena.

En México durante los setenta surgieron movimientos sociales que reclamaban el derecho a la diferencia cultural en el marco del pluralismo cultural de la Nación; respeto a la historia étnica; derecho a la educación bilingüe y bicultural; y, derecho a explotar sus recursos naturales.

No podemos olvidar los movimientos sociales en Europa del Este y la Unión Soviética (1989) que enseñaron que no se puede sostener a la Nación sobre la base de la supresión de colectividades sociales portadoras de cultura propia y cuya existencia es anterior a la misma.

2. *La antropología de las presas*. La labor antropológica ha llegado en algunos casos a ser tan especializada, y por ello la importancia de la retroalimentación de las diferentes áreas del conocimiento étnico, como en el caso de los grupos indígenas asentados en ciertos territorios que se han visto afectados por grandes proyectos de desarrollo (construcción de presas, carreteras, explotación petrolera, sistemas de riego y drenaje, explotación forestal desarrollos turísticos, aeropuertos, rescate de zonas arqueológicas, etc.). Las consecuencias por las reubicaciones permanentes que sufren algunos pueblos indígenas que han sido prácticamente trasplantados de un lugar a otro con motivo de las construcciones de diversos proyectos hidroeléctricos permiten hablar de la antropología de las presas³⁸; muchas veces los procesos de relocalización compulsiva conducen al etnocidio debido a que provocan la dislocación de sistemas socioorganizativos y culturales completos y alteran irreversiblemente sus pautas cognitivas, emocionales y conductuales.

3. *Hacia el estudio del derecho indígena*. La discusión del tema cobró especial relevancia en 1992 por el Quinto Centenario del Descubrimiento de América o Encuentro de dos Mundos³⁹.

Sin embargo, es a finales de la década de los ochenta cuando se empieza a hablar, como dice Diego Iturralde, del "aparecimiento de la demanda y el desarrollo de los estudios sobre el derecho indígena en su forma actual", momento en el que todavía eran muy escasos los documentos y publicaciones en los cuales se plasmaran con una uniformidad que los pudiera caracterizar como una tendencia; dicho autor clasifica las propuestas existentes de la siguiente manera: las que son organizadas desde y para la dominación imperialista, otras que responden genuinamente a plataformas indígenas de reivindicación, y las propuestas y proyectos políticos de liberación nacional⁴⁰.

Todavía en 1994 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sostenía que en México había pocos precedentes del tema tanto en la literatura etnográfica como en los estudios jurídicos respectivos⁴¹. El derecho indígena americano en el marco de una cultura jurídica dominante, a pesar de ser un asunto tan complejo, y, a la vez tan interesante, ha recibido una

³⁸ Alicia M. Barabás llama *antropología de las presas* a la relativamente nueva subespecialidad de la antropología, cuyo objetivo es el estudio de las relaciones entre los estados y las poblaciones afectadas por las presas, relación que carece de una normatividad que regule la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos, territoriales y culturales de los grupos indígenas que resultan involucrados en los desprendimientos, cf. de dicha autora, "Normatividades Jurídicas en torno a las Relocalizaciones de Población Indígena" en la obra colectiva *Derechos Indígenas en la Actualidad*, Serie E: Varios, 59, IIL-UNAM, México, 1994, p. 30; puede consultarse también el mismo artículo en V. Chenaut y T. Sierra, coordinadoras, *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, México, CIESAS, 1995. Las siguientes referencias a ese trabajo son de la primera publicación citada. Sobre el tema de antropología de las presas, véase la bibliografía especializada que la autora refiere en sus trabajos y Miguel A. Bartolomé, con quien ha publicado investigaciones en coautoría.

³⁹ Véase J. E. R. Ordoñez Cifuentes, "A Propósito del V Centenario y La Reacción de los Pueblos Indios" en *Rostros de las Prácticas Étnicas en Guatemala*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 24, pp. 113-133

⁴⁰ "Movimiento Indio. Costumbre Jurídica y Usos de la Ley", p. 246

⁴¹ Walter Beller Taboada (coord.), *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación*, CNDH, México 1994, p. 8

relativa atención por sólo pocos estudiosos y especialistas del derecho internacional público, y aun para los historiadores del derecho ha pasado casi inadvertido ⁴².

Pero por otro lado, las rebeliones y levantamientos indígenas, como formas de enfrentamiento con los aparatos del Estado, colonial y neocolonial, están ampliamente documentado pues gran parte de la literatura etnohistórica tiene sus fuentes en los expedientes de reclamación indígena ⁴³.

2. Sociología y derecho

Citaremos en forma reiterada a lo largo de este trabajo, importantes obras de la Sociología Jurídica realizadas por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como las del doctor Oscar Correas, quien basado en los elementos de la Teoría General del Derecho Contemporánea o Sociología Jurídica Latinoamericana ha desarrollado temas importantes para nuestra materia; las obras del doctor José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, quien ha profundizado en investigaciones de la Sociología del Derecho con base en las relaciones Estado - Pueblos Indígenas; y los trabajos del doctor Jorge Alberto González Galván sobre la Sociología del Derecho Indígena en particular, tendientes a su consolidación como disciplina especial ⁴⁴.

a) El derecho como intuición de un orden

Partiendo de la noción del derecho en tanto género, González Galván afirma que aquél es la intuición que tienen todos los seres humanos de imaginar el orden del mundo. Tal manera de concebir el derecho es una característica de las culturas humanas, y como resultado de que cada cultura se desarrolla en condiciones geográficas y económicas diferentes se produce la diversidad de derechos; en ese sentido, lo jurídico no es sino una manifestación de la conciencia de ser/estar en la Tierra. Denomina a esta concepción genérica del derecho como "derecho humano" y a las diferentes maneras de imaginar el orden de cada cultura, "sus especies", por ejemplo: derecho estatal mexicano, derecho consuetudinario náhuatl, derecho musulmán, derecho judío, derecho chino ⁴⁵.

1. *El pluralismo como paradigma jurídico*. González Galván define el concepto de paradigma jurídico como "el marco guía conceptual de las investigaciones en derecho y la reproducción de un modelo implícito de sociedad". Así, considera que a partir del siglo XIX, los análisis sobre los derechos estatales nacionales, cuyo modelo de sociedad es la europea occidental, estuvieron influidos por el evolucionismo como paradigma jurídico, en tanto que, a fines del siglo XX, la referencia metodológica lo es el pluralismo, que pretende investigar la aculturación jurídica, es decir, las relaciones entre las diferentes culturas jurídicas de la humanidad, sin referencia a un modelo general de sociedad, sino el particular de cada cultura jurídica ⁴⁶.

En su momento, la postura del evolucionismo jurídico fundada en la idea del darwinismo social, intenta encontrar los orígenes del derecho en el desarrollo de las costumbres, creencias y lenguaje desde los grupos salvajes hasta las naciones civilizadas. Además de aquélla, otras

⁴² Cf. Clara Álvarez Alonso, "El Derecho, los Indígenas y el Derecho Indígena" en *Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXXV. Madrid 1995, pp. 993-1006. En ese artículo dedicado a comentar el libro *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América* de Bartolomé Clavero, Siglo XXI, México, 1994, la autora describe como uno de los aspectos más meritorios del libro su característica de pionero en el tratamiento de la temática.

⁴³ Como ejemplos, y sólo por cuanto hace al pueblo maya, véase Marie Lapointe, *Los Mayas Rebeldes de Yucatán*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, 1983, 258 p.; Arturo Guemez Pineda, "El Abigeato como Resistencia Indígena en Yucatán, 1821-1847" en *Relaciones*, vol. IX, núm. 35, Verano, 1988, Zamora, Michoacán; Ediciones Asociación Cívica, *De la Guerra de Castas: Causa de Manuel Antonio Ay. el Primer Indio Maya Rebelde Fusilado en Valladolid el 30 de Julio de 1847*, Yucatán, México, 1956

⁴⁴ Uno de los primeros trabajos del doctor González Galván, sobre esta materia, si no el primero, fue "Derecho Indígena" en *Temas Jurídicos*, México, año 1, número 1, abril-septiembre, 1986. Sobre Sociología del Derecho existe una importante referencia de bibliografía tanto nacional como extranjera en el libro del mismo autor, antes citado, *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, pp. 205-210

⁴⁵ *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, p. 73

⁴⁶ *Idem*, pp. 56-57

investigaciones históricas y antropológicas sobre origen del derecho moderno, como el comparatismo jurídico, la antropología social, el funcionalismo jurídico y el estructuralismo jurídico, hacen surgir el interés de los juristas, los sociólogos y antropólogos por el estudio de la relación entre el derecho oficial y el local, con otra manera de verlos, dejando de considerar al derecho moderno occidental como el modelo de comparación y se comienza a estudiar como "sistema" de regulación social que coexiste con otros sistemas, reconociéndoles a todos el carácter contemporáneo⁴⁷. Este pluralismo jurídico o diversidad de derechos es clasificado por González Galván en atención a su liga con la concepción del derecho estatal (pluralismo jurídico estatal) o a la concepción del derecho en tanto género (pluralismo jurídico humano).

2. *Pluralismo jurídico estatal*. El pluralismo jurídico estatal corresponde a "la diversidad de maneras de ver la organización social regida por el derecho estatal" e intenta romper con la concepción "monista" del derecho estatal en su aplicación y regulación. Sin embargo, corresponde también a la manera de organizar la vida en las sociedades occidentales, por ello es que, si bien se admite que al interior de la sociedad el derecho estatal no es el único instrumento de regulación, los espacios generadores o autorreproductores de reglas a nivel intraestatal o extraestatal (en los ámbitos nacional o supranacional) sólo producen reglas por delegación estatal, de tal modo que dichas reglas no pueden ir contra la legislación estatal, mientras que cualquiera otra manera de organización social constituyente de otro derecho es considerada, en la terminología de Jean Carbonnier, como un infra - derecho o un sub - derecho cuya integración al orden jurídico estatal en realidad no es pluralidad porque no se les reconoce igual categoría, reservándose desde luego el Estado la función jurisdiccional o de solución de controversias, y por lo tanto, niega la existencia jurídica de los otros derechos que por no estar integrados o reconocidos son considerados "disidentes"⁴⁸.

3. *Pluralismo jurídico humano*. A diferencia del pluralismo jurídico estatal, el pluralismo jurídico humano estudia la coexistencia histórica de las culturas jurídicas como diferentes maneras de organizar la vida comunitaria, las cuales son las manifestaciones de la conciencia de ser/estar en la Tierra, que viven en el mismo momento histórico formando parte de la misma familia, la humanidad. Este paradigma jurídico se basa en dos postulados básicos, primero, el reconocimiento de comunidades no estatales creadoras de derecho; y, segundo, el análisis de la producción y aplicación de esa normatividad no estatal y sus relaciones con el orden jurídico del Estado. Su finalidad tiende a mostrar la complejidad del "fenómeno jurídico humano", en oposición al etnocentrismo que antepone la primacía del derecho occidental⁴⁹.

Subrayando el aspecto humano, otro autor, Raúl Hernández Vega⁵⁰, se ha pronunciado por el pluralismo a partir de lo que ha denominado la 'idea comunicativa' como vía posible de reflexión frente al positivismo. Sostiene que el marco del positivismo es el estructural

⁴⁷ El *comparatismo jurídico* pretendía enlazar el antiguo derecho con el pensamiento moderno bajo la influencia del pensamiento evolucionista del siglo XIX (Maine); el enfoque *antropológico del derecho* a través de la *antropología social* tiene como campo de estudio el lenguaje mítico, los signos orales y gestuales del ritual, las reglas de matrimonio, los sistemas de parentesco, las leyes consuetudinarias y ciertas modalidades de intercambio económico (Levi-Strauss); el *funcionalismo jurídico* demostró con investigaciones de campo, la diversidad de las culturas jurídicas, definiendo a la cultura como "la totalidad que comprende los utensilios y los bienes de consumación, los planos orgánicos que reglamentan los diversos grupos sociales, las ideas y las artes, las creencias y las costumbres" (Malinowski); y el *estructuralismo jurídico* que partió del estructuralismo lingüístico constituido por todas las manifestaciones del lenguaje humano en el desarrollo histórico de las sociedades tomando en cuenta tanto el lenguaje culto u oficial, como el popular o local (De Saussure). Toda esta evolución permitió, a finales del siglo XX, el análisis de la diversidad de derechos clasificados en familias, considerándolos como *sistemas*, y no simplemente como conjuntos de normas, puesto que emplean un cierto vocabulario correspondiente a ciertos conceptos, utilizan ciertas técnicas para formular las reglas y ciertos métodos para interpretarlas, agrupándolas en ciertas categorías, y están ligados a una cierta concepción del orden social que determina el modo de aplicación y la función misma del derecho (René David y Camille Jauffret-Spinozi). Cf. *Ibidem*, pp. 57-70.

⁴⁸ Además de *Sociologie Juridique*, París, PUF, 1978, del autor francés Carbonnier, González Galván (pp. 70-73) remite a los trabajos de John Gilissen, Leopold J. Pospisil y S. F. Moore para profundizar en el tema del pluralismo jurídico estatal y desde luego puede consultarse en la bibliografía de su libro el apartado sobre Pluralismo Jurídico (pp. 218-221), relativa a cerca de cuarenta diferentes autores.

⁴⁹ Cf. *Idem*, pp. 70 y 74. González Galván reseña en esa obra (pp. 74-75) las principales investigaciones realizadas bajo la perspectiva del pluralismo jurídico humano por la escuela holandesa de derecho consuetudinario; la escuela anglófona; el Laboratorio francés de antropología jurídica; diversos trabajos sobre el derecho consuetudinario en Asia, Africa y Australia; y, desde luego, los realizados en América Latina.

⁵⁰ "Problemas Metodológicos en torno de la Sociedad Civil y los Grupos Étnicos" en *Crítica Jurídica*, número 11, pp. 193-204.

quienes defienden lo contrario en realidad defienden el Estado hegemónico. El pluralismo jurídico permite ver el complejo normativo como el lugar de la lucha entre sistemas que son sostenidos por grupos y clases antagónicas.

II. EL DERECHO INDIGENA Y LA JUSTICIA INDIGENA

El planteamiento del presente subcapítulo está encaminado a la discusión académica en torno a los conceptos básicos y categorías de la cuestión indígena, como son: etnia, nación, pueblos, comunidades, poblaciones; costumbre jurídica indígena, derecho consuetudinario indígena y su relación con el derecho nacional; los derechos de los indígenas y de sus pueblos, como derechos individuales y colectivos; y, el derecho y la justicia indígenas, tratando de encontrar desde este momento los elementos que nos permitan hablar de un sistema jurídico y, en su caso, la clasificación de tal sistema jurídico en sí mismo y su aspecto procesal, para saber si pueden dividirse esos aspectos de derecho sustantivo y adjetivo; la única finalidad es establecer conceptos provisionales que nos servirán de base para la comprobación de los mismos en la revisión histórica en general y la particular en Quintana Roo que se realizará en los subsecuentes capítulos y para la formulación de conclusiones que reflejen la realidad y proyección de nuestro objeto de estudio⁵⁴.

A. Etnias y pueblos indios

En este apartado trataremos de puntualizar los conceptos aplicados a los asuntos jurídicos y legales que afectan a los indígenas como la cuestión étnico-nacional mediante conceptos provisionales de etnia, estado y nación —a pesar de la polisemia conceptual que presentan y su carácter ambiguo y muchas veces contradictorio—, al igual que las categorías: grupos, comunidades, poblaciones y pueblos indígenas, en sentido colectivo; y, trataremos de caracterizar quiénes son indígenas en lo particular, es decir, como personas individuales, reservando de estos temas lo que corresponda al ámbito internacional para hablar de ello más adelante, pues nos hemos propuesto practicar una disección por una simple cuestión de orden y método, para ir trayendo aquí gradualmente todos los elementos de trabajo.

La conceptualización de la etnicidad nos coloca frente a un problema complejo en el que existe una amplia gama de criterios de diferenciación, partiendo de criterios raciales hasta los enfoques socioculturales⁵⁵. Esta discusión trasciende del campo teórico o puramente gramatical puesto que repercute a la hora de catalogar o censar a la población indígena: produce una indeterminación de su número y afecta no sólo la adopción de medidas y programas políticos de gobierno, sino que guarda una estrecha relación con la naturaleza de los derechos reconocidos a

⁵⁴ Sergio García Ramírez afirma: "El jurista que emprende -o asiste- la construcción [positivista, decimos nosotros] de un nuevo derecho, esto es, de un conjunto de disposiciones que establecen deberes y facultades, coacciones y libertades, expectativas y restricciones, debe formularse ciertas preguntas inevitables para conocer determinadas respuestas indispensables. Me refiero al ámbito de aplicación de las futuras normas: sujetos, contenido, territorio y tiempo. Son las piezas del sistema -y por otra parte en cuanto al alcance y extensión del contenido de esta disciplina jurídica, afirma- los temas del derecho indígena, actual y futuro, abarcan la más amplia línea del horizonte." Véase "Los indígenas ante el derecho nacional" en *Boletín* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado), núm. 87, Publicaciones electrónicas, 1997 IJ-UNAM Infojus-Internet, (apartado III. Los ámbitos del nuevo derecho). La base para ese trabajo fue su intervención en la mesa redonda sobre "Los indígenas ante la historia y el derecho nacional", desarrollada en el Archivo General de la Nación el 24 de enero de 1996 dentro del II Ciclo de Conferencias y Mesas Redondas convocadas por los poderes legislativo y ejecutivo de la Federación, a las que asistieron historiadores, juristas y otros distinguidos intelectuales, cuyos trabajos fueron publicados en el libro *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México* por el Fondo de Cultura Económica (FCE) en coedición con Dirección General de Publicaciones y el Archivo General de la Nación, México, 1997. El doctor García Ramírez fungía ya en septiembre de 1998 como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica.

⁵⁵ "Etnicidad es un vocablo nuevo utilizado para indicar la constante expansión del término 'grupo étnico', de minorías y subgrupos marginales en los bordes de la sociedad [...] hacia los elementos mayores de la sociedad". Natán Lerner, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación*. CNDH, México 1991, p. 39

funcionalismo, que por tratarse de una Teoría General de Sistemas supone el manejo de la categoría 'totalidad' y por ello le está vedado el conocimiento de las relaciones intersubjetivas, en donde los sujetos son seres humanos que se comunican mediante el habla; en ese sentido, el positivismo no es sino una teoría en donde lo fundamental es el equilibrio bajo la lógica del mismo sistema, que hace referencia a elementos abstractos funcionales, pero no a sujetos comunicantes. Plantea como alternativa al problema metodológico para comprender la problemática indígena la construcción de otro paradigma, no "sistémico" ni funcionalista: un discurso cultural, que permita la pluralidad y la diversidad, que tienda a éstas respetando las identidades culturales y respetando los modos de comunicación entre los hombres. El fundamento de ese discurso cultural, afirma, es el hombre mismo, y su implícita esencia trascendente, su realidad moral.

b) Otro concepto sociológico del derecho

Para la Teoría General del Derecho ⁵¹, el derecho es un "discurso prescriptivo autorizado que organiza y por ello legitima la violencia, y que es reconocido como tal", es decir, se trata de discursos prescriptivos que amenazan con violencia, crean funcionarios y son reconocidos como obligatorios por la comunidad; afirma, que las normas "son construcciones lingüísticas que consisten en la descripción de una conducta" y que "el derecho existe en textos, escritos u orales, en el interior de los cuales deben ubicarse, encontrarse, las normas." En ese orden de ideas un sistema normativo es un conjunto de normas dotadas de poder coercitivo y producidas por funcionarios autorizados. Los sistemas jurídicos son una especie del género sistemas normativos.

Recogiendo las ideas kelsenianas sobre eficacia y validez del orden jurídico y de su identidad con el Estado, Oscar Correas ⁵² afirma la existencia del pluralismo jurídico y del pluralismo estatal.

1. *Pluralismo jurídico*. Hay pluralismo jurídico cuando coexisten dos o más sistemas normativos que pretenden validez en el mismo territorio, uno de los cuales es hegemónico respecto del otro. Para entender este concepto de hegemonía es necesario explicar otro concepto: la alternatividad de normas; éste último quiere decir que alguna o algunas normas de un sistema obligan a conductas que son prohibidas por el otro, por ende, los sistemas jurídicos son alternativos cuando algunas de las normas que componen a uno de ellos ordenan conductas contradictorias con las ordenadas por el otro. Entonces, un sistema jurídico es hegemónico respecto del otro, cuando en los casos de alternatividad de normas, las suyas tienen mayor efectividad que las del sistema hegemónico o subalterno.

2. *Pluralismo estatal*. El principio positivista de la estatalidad del derecho mediante la expresión orden jurídico estatal, según Correas, contiene una trampa; entiende el discurso jurídico estatal como un discurso hegemónico sobre otros similares y no, como falsamente lo plantea el positivismo, como la idea de que el derecho estatal es único y que los sistemas coexistentes están "incluidos" en ese sistema. Por ello propone la desmitificación del Estado: si derecho y Estado son lo mismo en la perspectiva Kelseniana, entonces la existencia de dos o más sistemas jurídicos que reclamen obediencia en el mismo territorio, constituyen dos o más estados, si bien, uno dominante respecto del otro ⁵³. Continúa Correas en su citada *Ideología Jurídica, Derecho Alternativo y Democracia*:

La principal función del derecho es la creación del ente ficticio llamado estado [...], si estado y derecho coinciden, entonces donde hay mas de un sistema jurídico hay mas de un estado. Solo que la ideología jurídica no puede aceptar eso. [por el contrario] la teoría crítica del derecho, la crítica jurídica, la sociología del derecho fundada en las dos primeras acepta que el pluralismo jurídico implica el pluralismo estatal, y

⁵¹ Oscar Correas, "La Teoría General del Derecho frente al Derecho Indígena" en *Crítica Jurídica*, núm. 14, IJ-UNAM, México, 1994, pp. 17-26

⁵² "Ideología Jurídica, Derecho Alternativo y Democracia", en *Boletín* (Boletín Mexicano de Derecho Comparado), núm. 81, IJ-UNAM, 1995, Libro electrónico, Infojus-Internet.

⁵³ "La Teoría General del Derecho frente al Derecho Indígena", p. 27

tales grupos y en el uso y goce de sus derechos, frente a los cuales siempre encontraremos los temas del racismo, la discriminación o el etnocidio ⁵⁶.

Una de las más importantes aportaciones de Bartolomé Clavero es la de acuñar una expresión de indudable interés acerca del estado de indigenidad: el *status de etnia*, como elemento social definidor en una sociedad que jurídicamente se sitúa en torno al privilegio ⁵⁷. De ahí que la cuestión indígena haya sido estudiada históricamente desde un enfoque tutelar y no orgánico y aún en el presente siglo los especialistas del derecho internacional abordaron la problemática en esa perspectiva humanitaria, pero que permitió su tratamiento sistemático. Sin embargo, no fue sino hasta esta última década cuando se plantea su estudio en forma diferente dentro del derecho internacional. Cabe observar que, en todo caso, la protección a los pueblos indígenas dentro del ámbito de los Estados nacionales fue el eco resultante de esa protección que históricamente han recibido en el ámbito internacional.

1. Etnia, nación y clase

Sobre la importancia de delimitar los conceptos que manejaremos en el desarrollo de este trabajo, resulta ilustrativo el siguiente comentario de Luis Díaz Müller:

La nación es el tema de nuestro tiempo. El "problema nacional" y su derivado, el nacionalismo, constituye uno de los temas inexplorados por el derecho y las relaciones internacionales [...] Además, nos parece necesario establecer una jerarquización de los conceptos utilizados en este ensayo. Especialmente, porque las categorías de nación, etnia, pueblo, Estado y sistema internacional, pueden conducir a innumerables equívocos ⁵⁸.

a) Nación

En opinión de Ordoñez Cifuentes, el concepto de nación "identifica una forma de organización política, social, cultural y jurídica del mundo moderno, que ideológicamente se liga al nacionalismo como doctrina y como fuerza política expresivas de identidad" y, basado en Stalin, apunta la que nos parece la definición más apropiada para nuestros fines: "La nación es la comunidad humana estable, históricamente formada, sobre la base de cuatro elementos: comunidad de idioma, territorio, psicología y de vida económica" ⁵⁹.

Originalmente dicho concepto era utilizado en su sentido etimológico (deriva del latín *nascere*, nacer), y en el siglo XVIII se identificaba con ella en las Universidades europeas, como la de París, a los estudiantes por cuanto a su origen ⁶⁰.

b) Etnia y clase

Rodolfo Stavenhagen ⁶¹, observa, con relación a la discusión etnia-clase, tres aspectos que nos parecen importantes:

I. Que debemos reconocer que existen elementos culturales vinculados a la posición de clase, sin embargo, la dinámica de las culturas humanas rebasa las estructuras económicas; al proporcionar identidad y

⁵⁶ "La etnicidad es una característica de la población que, al igual que otras características, tiene un impacto fundamental en las tendencias poblacionales de los grupos étnicos. Estos pueden o no ser numéricamente minoritarios; nacionales, por estar jurídicamente reconocidos por el Estado nacional; o culturales, por no gozar del reconocimiento jurídico, pero mantienen sus especificidades culturales a pesar de cohabitar en un mismo territorio geográfico y compartir un mismo sistema de gobierno y administración". Luz María Valdés, *El Perfil Demográfico de los Indios Mexicanos*. Siglo XXI Editores-Coordinación de Humanidades, UNAM-CIESAS, México, 1988, p. 18

⁵⁷ *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, pp. 11-19; además de las menciones en este capítulo, analizaremos el *status de etnia* en el capítulo tercero.

⁵⁸ "Etnia y Relaciones Internacionales ¿Unidad o Desintegración?" en *Crítica Jurídica*, núm. 11, p. 15

⁵⁹ "Nación, Clase y Etnia" en *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*, p. 43. Puede consultarse en ese mismo trabajo (pp. 43-66) una breve revisión de la discusión teórica del concepto nación a partir de las propuestas liberal y conservadora, así también desde las perspectivas del marxismo y de los teóricos del tercer mundo frente a los planteamientos del materialismo histórico, como también la de los denominados austroroxistas y las construcciones stalinistas.

⁶⁰ *Idem*, p. 44; González Galván, *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, p. 18

⁶¹ "Clase, Etnia y Comunidad" en *México Indígena*, INI 30 años después. Revisión crítica, núm. especial de aniversario, México, 1978, pp.100-

distinción a un grupo humano, la cultura fortalece los lazos sociales pues se aprende desde el seno materno, trasmitiéndose de generación en generación en los primeros años de vida del individuo.

2. Que la asociación existente entre los elementos culturales y la estructura económica del modo de producción precapitalista y el colonialismo interno no implica necesariamente que éstos determinen a aquéllos; y,

3. Que no es posible enfatizar un aspecto sin descuidar al otro, sostiene que la toma de conciencia clasista y la toma de conciencia étnica son dos procesos paralelos ligados entre sí dialécticamente: las relaciones capitalistas de producción en el ámbito de las comunidades indígenas en países subdesarrollados han provocado la marginalización y la lumpenproletarización de las masas indígenas en lugar de acelerar su proletarización.

A pesar de este enfoque, el mismo autor ha manifestado que recientemente la mayoría de las organizaciones indígenas consideran fundamental la identidad indígena, resultando secundarios los asuntos vinculados a la cuestión de clase ⁶².

2. Grupo étnico, pueblos, poblaciones y comunidades

En los usos populares encontramos que se ha sustituido el término raza por el de etnia, o bien se usan indistintamente sin distinguir uno de otro. Y aún cuando desde el punto de vista etimológico su significado se refiere tanto a pueblos como a razas ⁶³, en general, en las ciencias sociales y, en particular, en la terminología jurídica, el concepto de etnia se emplea sin precisar su contenido.

En la actualidad este concepto está relacionado con el de cultura ⁶⁴ y, en ese sentido, una tesis que tiene pleno sustento científico es que los seres humanos no se diferencian por motivos de raza sino de cultura; existen dos grandes prejuicios raciales que consisten en las falsas premisas de la existencia de razas puras y de que algunas razas son superiores a otras. Al respecto, Santiago Genovés afirma que desde el punto de vista científico el concepto de razas es muy vago, pero

lo que sí es muy claro desde el punto de vista biológico es que todos los hombres que existen en la actualidad pertenecen a la misma especie [...]; la raza es un fenómeno biológico de cambios continuos que solamente puede entenderse dentro de un contexto evolucionario, a través de parámetros ambientales y genéticos que están en constante movimiento [por ello, sostiene el autor, se afirma que las razas puras no existen] y no hay prueba alguna que justifique la hipótesis de superioridad de una raza sobre otra. Cualquier conjetura al respecto es más que un prejuicio. Podemos afirmar claramente que la utilización tendenciosa de la teoría de la evolución como justificación de una supuesta superioridad racial o de la guerra o de la violencia, no tiene fundamento científico alguno ⁶⁵.

a) Grupo étnico

De acuerdo con este planteamiento, se afirma que el concepto grupo étnico engloba, entre otros, al de poblaciones indígenas, entendiéndose por aquél al "grupo social cuyos miembros comparten en alto grado una cultura, y que está en alguna medida culturalmente aislado de los demás" ⁶⁶. Aún en su sentido gramatical, la palabra grupo da idea de unidad: Pluralidad de seres o cosas que forma un conjunto, material o mentalmente considerado ⁶⁷.

⁶² "Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina" en Lydia Van de Fliet (comp.), *Guía para Pueblos Indígenas. Sobre Políticas, Proyectos, Asistencia Financiera y Técnica de Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales en América Latina*, trad. Martha Méndez, Susana Esteban y Parmenia Camargo (la primera versión de este libro en inglés apareció en 1994: *Indigenous Peoples and International Organisations*, Russel Press Ltd.), CNDH, México, 1997, p. 35

⁶³ *Etimología*, (gr. *Ethnos*, pueblo, raza, y *logos*, tratado) f. Ciencia que estudia las razas y los pueblos bajo todos sus aspectos y en todas sus relaciones: *Enciclopedia del Idioma*, tomo II, D-M, p. 1914

⁶⁴ "La cultura describe los comportamientos específicos de una comunidad humana en el espacio y en el tiempo [...], la etnia, define su identidad en la conciencia histórica de sus miembros: esto es, establece el rasgo característico de la población que hace consciente su personalidad cultural, por medio de su adscripción a un modo de ser [...] que lo hace posible. Obviamente cultura y etnia son las categorías de mayor relieve de la etnología". Ordoñez Cifuentes "Nación, Clase y Etnia" en *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*, p. 71

⁶⁵ *Razas, Racismo y el cuento de la violencia*, CNDH, 2ª ed., México, 1996, pp. 14-17

⁶⁶ Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 21

⁶⁷ *Enciclopedia del Idioma*, tomo II, D-M, p. 2181

Por ello aunque los aspectos esenciales que caracterizan a un grupo étnico a veces se fortalecen con rasgos biológicos o raciales, reales o supuestos, no se trata de una constante, por el contrario, son los elementos culturales y de identidad los que siempre se encuentran presentes.

Para Stavenhagen:

Un grupo étnico se caracteriza por tener una lengua propia y por compartir un conjunto de valores, tradiciones y costumbres que se encuentran involucrados en una red más o menos sólida y permanente de relaciones sociales (familiares, económicas, políticas y religiosas). A veces se fortalece con rasgos biológicos o raciales, reales o supuestos, pero este no es siempre el caso⁶⁸.

De ahí que se haya dicho que el concepto de etnicidad se concibe desde una perspectiva fundamentalmente psicológica, por cuanto a que su elemento clave radica en la identidad: "los grupos étnicos son formaciones sociales, ya existentes o creadas, cuyos individuos poseen una identidad a partir de la cual establecen sus relaciones, normas, valores y status"⁶⁹.

b) Pueblos, poblaciones y comunidades

La postura que mantienen los Estados nacionales, por razones políticas, es la de considerar como poblaciones y no como pueblos a las comunidades indígenas, lo cual trataremos de explicar en el camino de desentrañar el significado de los conceptos fundamentales de nuestra materia. Para ello, trataremos de seguir profundizando en las definiciones que la doctrina jurídica y, en general, la de las ciencias sociales han aportado.

Díaz Müller resalta el criterio grupal y comunitario al presentar la siguiente definición de etnia:

Es un grupo social, que se reconoce así mismo, asentado históricamente en un territorio, y que comparte una lengua y valores culturales comunes, rigiendo autónomamente su vida en comunidad. [...] En esta línea de análisis hemos considerado a la etnia como un grupo social, en que la 'frontera demarcatoria' con otros pueblos o naciones viene dada por la conciencia de grupo (comunidad) y el respeto al principio de la autodeterminación interna y externa. Una etnia es, en nuestra opinión una unidad micropolítica al interior de un Estado⁷⁰.

Para Ricardo Pozas Arciniegas el concepto comunidad se refiere a la convivencia próxima y duradera de determinado número de individuos en constante interacción y mutua comprensión. Este mismo autor presenta una definición de comunidad en forma dinámica y funcional: "núcleo de población con unidad histórico-social, con autonomía y estabilidad relativas, cuyos miembros están unidos por una tradición y normas formadas en obediencia a las leyes objetivas del progreso" y menciona que uno de sus principales componentes es la existencia de "un grupo de individuos con un pasado común del que se desprenden relaciones de conducta con intereses comunes, con un sentido de solidaridad que a veces es muy profundo [...], y formas de control social que comprenden a todos los miembros"⁷¹.

El elemento comunitario es la esencia que caracteriza a un pueblo⁷², pero en el caso de los pueblos indígenas es lo que ha permitido su persistencia. Y es que el "proyecto civilizatorio" expresado por los propios indios responde "a una lógica asentada en una cosmovisión [...] donde la comunidad aparece como una categoría teórica y política de importancia fundamental que

⁶⁸ "Clase, Etnia y Comunidad", p. 99

⁶⁹ Cf. Ordoñez Cifuentes, "Nación, Clase y Etnia" en *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*, p. 73

⁷⁰ "Las Minorías y Comunidades en el Derecho Internacional" en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*, Cuadernos del Instituto, núm. 7, enero-abril, IJ-UNAM, México 1988, pp. 9 y 25. En esta misma obra, pp. 7-8, nuestro exmaestro de Derecho Internacional Público, basado en el Estatuto de las Comunidades Indígenas (ley 904 de 1981 o Ley de Comunidades Indígenas de Paraguay), apunta cuatro características que distinguen a una etnia como "una población que: a) se perpetúa por medios biológicos; b) comparte valores fundamentalmente puestos en práctica en formas culturales específicas; c) se integra en el campo de comunicación e interacción; d) cuenta con miembros que se identifican a sí mismos y son identificados por otros y que constituyen una categoría distinguible de otras del mismo orden". Habiendo trabajado sobre el tema previamente, Díaz Müller ya había presentado esta observación en el informe *Análisis Comparado de las Legislaciones Nacionales sobre Indígenas en América Latina*, IIDH-Colmex, México 1984

⁷¹ *El Desarrollo de la Comunidad*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1964, pp. 21-24

⁷² "El hecho diferencial que delimita al pueblo de otras agrupaciones es la idea de un proyecto común", Díaz Müller, "Etnia y Relaciones Internacionales ¿Unidad o Desintegración?", p. 23

descansa su especificidad en la 'comunidad', es decir, en la ideología que destaca los valores colectivos sobre los individuales y que se expresa en cuatro instancias: la posesión comunal de la tierra, el trabajo colectivo, el gobierno comunal y la fiesta o goce comunal"⁷³.

Los pueblos indígenas han logrado con sus reclamos el reconocimiento de ser considerados en la actualidad como una verdadera categoría política en tanto que han surgido como nuevos actores políticos y sociales colocándose en la posición de verdaderos sujetos activos del cambio histórico, propiciando una nueva relación entre ellos y el Estado así como el surgimiento de auténticas organizaciones indígenas⁷⁴.

c) Pueblos indígenas y minorías étnicas

En efecto, los pueblos indígenas fueron considerados por la comunidad internacional, hasta la década de los ochenta, bajo otras categorías políticas como por ejemplo la de minorías étnicas. Al respecto, la presencia de representantes de distintas comunidades indígenas en foros tanto nacionales como internacionales, hizo cambiar la concepción que de aquellas comunidades se tenía dada su naturaleza especial y su problemática particular, lo cual hacía que se necesitara reconsiderar su homologación respecto de otras minorías. En definitiva, la participación y protagonismo de los propios indígenas en debates en los que se trataba su situación dio como resultado que emergiera un nuevo sujeto del derecho internacional, con lo cual ya no se les consideró sólo como un asunto nacional o interno. Y precisamente por su ubicación temática, más propia de un tratamiento de índole internacional, reincidiremos sobre este concepto de minorías y su distinción con relación a los pueblos indígenas en el capítulo 2.

3. Definición de indígena

Aunque sabemos que gramaticalmente el adjetivo de origen latino —*indígena*— se aplica a las personas que son originarias del país de que se trate, en esta sección pretendemos precisar los elementos a partir de los cuales podamos identificar a un sujeto indígena; para ello retomaremos algunas de las definiciones aportadas por los diferentes autores que han abordado la cuestión, para complementarla posteriormente con las definiciones que se han venido desarrollando en los instrumentos internacionales.

Alfonso Caso⁷⁵ subraya el sentido personal de pertenencia de un sujeto hacia su comunidad:

Es indio el que se siente pertenecer a una comunidad indígena y es una comunidad indígena aquella en que predominan elementos somáticos no europeos; que habla preferentemente una lengua indígena; que posee una cultura material y espiritual en donde hay elementos indígenas en fuerte proporción y que, por último, tiene un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse a la vez de los pueblos blancos y de los mestizos.

Lo mismo encontramos en el pensamiento de Guillermo Bonfil Batalla⁷⁶:

El indio no se define por una serie de rasgos culturales externos que lo hacen diferente ante los ojos de los extraños (la indumentaria, la lengua, las maneras, etcétera); se define por pertenecer a una colectividad organizada (un grupo, una sociedad, un pueblo) que posee una herencia cultural propia que ha sido forjada y

⁷³ María Elena Yrizar, "Los Derechos Indígenas" en *Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año VI, nueva época, núm. 14, abril-mayo 1997, México, p. 179

⁷⁴ "Allá por los años sesenta, tal vez, existía solamente un puñado de organizaciones formales creadas y manejadas por personas indígenas que perseguían objetivos de interés para los pueblos indígenas como tales. A mediados de los años noventa, existen centenares de asociaciones de todos tipos y con propósitos diversos: organizaciones a nivel local, asociaciones intercomunitarias y regionales, grupos de interés constituidos formalmente, federaciones, ligas y uniones nacionales, así como alianzas y coaliciones transnacionales con contactos y actividades internacionales bien desarrollados. Se puede decir con razón que las organizaciones indígenas, su liderazgo, objetivos, actividades e ideologías emergentes, constituyen un nuevo tipo de movimiento social y político en la América Latina contemporánea, cuyo análisis e historia está todavía por hacerse", R. Stavenhagen, "Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina", p. 29

⁷⁵ "Definición del Indio y de lo Indio" en *América Indígena*, vol. III, México, 1948; *La Comunidad Indígena*, prólogo de Gonzalo Aguirre Beltrán, Colección Sepsetentas, 8, SEP, México, 1971

⁷⁶ *México Profundo. Una Civilización Negada*, 2ª ed. (reimp.), México, Grijalbo, 1994, p. 48. El texto ha sido calificado por Magdalena Gómez como la mejor introducción reciente a la identidad indígena de México.

transformada históricamente, por generaciones sucesivas, con relación a esa cultura propia, se sabe y se siente maya, purépecha, seri o huasteco.

Para algunos autores el concepto indígena es una categoría histórica que es resultado de una situación de colonialismo, por ejemplo, Gudrun Lenkersdorf manifiesta que los indígenas

existen en todas aquellas partes del mundo que sufrieron invasiones foráneas y que fueron colonizados, sobre todo por europeos. Es decir, los indígenas son producidos en sociedades coloniales que así señalan a la población descendiente de aquéllos que vivían en el país antes de la llegada de los colonizadores. Por tanto "indígena" no es un concepto antropológico sino una categoría sociopolítica que borra las particularidades de los pueblos vencidos. "Indios", en cambio, se refiere a los pueblos autóctonos del continente americano, exclusivamente⁷⁷.

Debemos recordar que la acepción "indio" se aplicó no sólo al natural de la India o de las Indias orientales sino al antiguo poblador de América, es decir, de las Indias occidentales y continúa aplicándose a los que hoy se consideran sus descendientes.

Por su parte Ordoñez Cifuentes presenta dos definiciones de acuerdo con los propios indígenas, es decir, aportadas por dos organizaciones indígenas⁷⁸; el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas propone:

Pueblos Indígenas son los grupos de poblaciones como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer una personalidad propia, con tradiciones sociales y medios de expresión vinculados al país heredado de nuestros antepasados, con un idioma propio y con características esenciales y únicas que nos dotan de la firme convicción de pertenecer a un pueblo, con nuestra propia identidad, y que así nos deben considerar los demás.

Parta el Consejo Indio de Sudamérica (CISA):

Los pueblos indios somos descendientes de los primeros pobladores de este continente: tenemos una historia común, una personalidad étnica propia, una concepción cósmica de la vida y, como herederos de una cultura milenaria, al cabo de casi quinientos años de separación, estamos nuevamente unidos para vanguardizar nuestra liberación total del colonialismo occidental.

4. Igualdad formal y derecho a la diferencia

La identidad cultural no puede ser protegida mediante una simple declaración de igualdad formal y protección a los derechos culturales étnicos, sino mediante un eficaz instrumento jurídico que prohíba un tratamiento desigual en el ámbito material; y para que podamos comprender cabalmente la dimensión de esta expresión, nos proponemos en esta sección hacer un esbozo del proceso histórico e ideológico de la evolución del principio de igualdad hasta llegar al reconocimiento de las diferencias culturales de los pueblos indígenas que, desde luego, desarrollaremos con mayor amplitud en otros capítulos de este ensayo.

Una interpretación abstracta del hombre como la que ha sostenido el sistema jurídico occidental sin reconocer la existencia de sus condiciones concretas de existencia ha provocado la marginación social y la injusticia que ataca la identidad cultural de los grupos étnicos⁷⁹. Al respecto afirma Jesús Antonio de la Torre Rangel

La juridicidad moderna, así como cualquier otra juridicidad alienante, será superada, a nivel de reflexión filosófica que parte de la lucha del pueblo por la justicia, cuando el otro sea reconocido como otro⁸⁰.

a) Esbozo histórico

⁷⁷ "El Derecho a la Tierra" en *Crítica Jurídica*, núm. 14, p. 105. Véase también de Bonfil Batalla, "El Concepto del Indio en América: Una Categoría de la Situación Colonial" en *Anales de Antropología*, vol. IX, México, 1972

⁷⁸ "Conceptualizaciones Jurídicas en el Derecho Internacional Público moderno y la Sociología del Derecho: 'Indio', 'Pueblo' y 'Minorías'", pp. 109-149, p. 118

⁷⁹ "La juridicidad occidental es contraria a la etnicidad americana porque erróneamente sostiene que está sustentada en relaciones entre miembros iguales de una misma sociedad, con los mismos intereses, con rasgos y formas de vida que les son comunes", Hugo Miguel Ayala, "Etnicidad y Juridicidad" en *México Indígena*, 2a época, año IV, núm. 25, noviembre-diciembre, INI, México 1988, pp. 24-25

⁸⁰ "Derechos de los Pueblos Indios: Desde la Nueva España hasta la Modernidad" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 15, núm. 15, 1991, México, p. 144

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, se reconoce como derechos fundamentales la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y el derecho de resistencia a la opresión⁸¹.

De estos derechos, destacamos el derecho a la igualdad, el cual fue una respuesta a los privilegios clasistas favorecidos por el derrocado régimen monárquico; su origen aparece en las formulaciones filosóficas de John Locke y Juan Jacobo Rousseau sobre la existencia de "derechos innatos", correspondientes "al estado de la naturaleza" anterior a la sociedad, en la cual todos los hombres eran supuestamente libres e iguales. De esa manera, bajo la bandera de que "todos son iguales ante la ley" o de que "la ley es igual para todos" el principio de la igualdad se consagró en las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795.

Dada la repercusión y permanencia de las anteriores ideas que fueron recogidas en todas las constituciones del mundo, no fue sino hasta el presente siglo cuando la afirmación paulatina y decisiva de las diferencias étnicas y culturales propició la modificación del principio de igualdad. Influyó para ello el proceso descolonizador en Asia, Africa y Europa, así como la implementación de políticas gubernamentales que pretendieron favorecer a los indígenas en nuestro continente, y en las recientes décadas, la decidida participación de organizaciones indígenas que se han abierto espacios para pugnar por sus reivindicaciones y el derecho a ser diferentes.

La igualdad formal sin reconocer la existencia de diferencias culturales en realidad no es otra cosa que la imposición etnocéntrica del régimen dominante. Se ha descrito al etnocentrismo como la tendencia de una sociedad o grupo a considerar su cultura, sus valores y pautas de conducta como los únicos valederos, desde los cuales se observan e interpretan los de los demás grupos. La propia cultura, su organización social, económica y política, se consideran como superiores a otras y sirven como punto de comparación.

Frente al etnocentrismo, los etnólogos y otros investigadores sociales han reaccionado en contra de los estereotipos, y bajo el amparo de bases más científicas se ha señalado que no tiene sentido juzgar una cultura desde los valores de otra.⁸²; pero algunos, llevando su reacción contra el etnocentrismo hasta el extremo opuesto, han caído en el relativismo, prohibiéndose a sí mismos toda crítica o comparación evaluativa.

Solamente hasta las últimas décadas comienza a superarse la visión del etnocentrismo jurídico, es decir, aquella en la que se imponía el modelo europeo u occidental de desarrollo económico a países o pueblos regidos por economías primitivas o sencillas; por ello necesariamente se calificaba de inferior al derecho local o, peor aún, en algunos casos se ha negado el carácter jurídico a los ordenamientos normativos de ciertas sociedades primitivas o a la normatividad existente en los pueblos indígenas. El punto de referencia siempre había sido el derecho existente en una sociedad más evolucionada o el derecho del Estado en el que han coexistido los pueblos indígenas.

Precisamente, es la sencillez de una economía la que determina la flexibilidad de sus reglas sociales y por ende la de su sistema jurídico; de ahí que no deba discutirse si existe o no derecho en las antiguas sociedades primitivas o entre los actuales grupos indígenas con base en la comparación de conceptos entre una sociedad y otra como si fuesen homogéneas o una mejor que otra, pues, el criterio de una adecuada valoración consiste en constatar hasta qué punto la normatividad cumple con las funciones que le impone la propia sociedad. Esto significa que el

⁸¹ La Declaración de 26 de agosto de 1789, en su artículo 1º dice: "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común".

⁸² Ana Luisa Izquierdo y de La Cueva afirma que debe tenerse cuidado con el uso de la jurisprudencia contemporánea pues sus conceptos "no son aplicables a pueblos cuya evolución del derecho no tiene raíces en la tradición occidental", por esa razón dicha investigadora en sus estudios sobre derecho maya recurrió a la antropología, al considerarla "capaz de ser aplicada a sociedades con un cuerpo jurídico distinto al de los occidentales contemporáneos y con un desarrollo diferente", véase "El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya", en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. 1980, IJ-UNAM, México, 1981, p. 57

análisis no debe perder de vista el contexto histórico y económico, “no existe, así pues, un derecho positivo intrínsecamente mejor que otro: solamente existen derechos más o menos adecuados históricamente para regular ciertas relaciones de producción y de propiedad”⁸³.

No obstante, es indudable la influencia recíproca de los sistemas jurídicos; así el derecho europeo se unió al local sobre todo para regular un régimen de intercambios económicos desconocido por los pueblos prehispánicos y, actualmente, en los ordenamientos indígenas, el derecho nacional ha sido aceptado por las comunidades indígenas para regular relaciones jurídicas y económicas desconocidas por la autonomía autóctona.

Algo que también es indudable, es que el etnocentrismo jurídico ha conducido al exterminio cultural o etnocidio, es por eso que el principio del derecho a la diferencia busca asegurar, entre otras, nuevas formas de relación entre la sociedad nacional y los grupos étnicos, ajenas a los extremos relativistas y etnocentristas. Para dejar bien asentado este tema es necesario distinguir el uso que en la literatura jurídica se da a tres expresiones de la igualdad: ante la ley, de derechos y jurídica.

b) Igualdad ante la ley, igualdad de derechos e igualdad jurídica

La igualdad ante la ley ha sido identificada específicamente con el derecho de todos de acceder a la jurisdicción del Estado. Por su parte, la igualdad en los derechos se refiere, en principio, a la norma de la no discriminación como se desprende del primer artículo de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” — principio sobre el cual abundaremos en el segundo capítulo—. Comprende todos los derechos que son reconocidos y recogidos en los textos de las leyes por el Estado mediante la acción del poder legislativo, de tal manera que comprende también la igualdad frente a la ley, y está en vinculación directa con la denominación de derechos humanos. Por último, la igualdad jurídica se entiende como el atributo de ser considerados personas o sujetos jurídicos dotados de capacidad jurídica o aptitud de ser titular de derechos y obligaciones.

Los indígenas, por sus condiciones de rezago histórico y social, encuentran que la igualdad formal es ajena a su realidad: el derecho a acceder a la jurisdicción del Estado no tiene aplicación material cuando existe la barrera del idioma, el aislamiento cultural y geográfico, y el desprecio social; en la igualdad jurídica, los indígenas son víctimas de engaños como resultado del estado de indefensión en el que se encuentran por sus miserables condiciones económicas y consecuentemente son víctimas de la violación de sus derechos humanos, por lo que tampoco gozan de igualdad de derechos.

Una medida tendiente a impedir la desigualdad frente a la ley debe incluir la necesidad de que los ordenamientos legales incorporen la valoración de la situación particular del indígena. La igualdad jurídica, como consideración de la personalidad jurídica del indígena debe fundamentarse más allá de la sola referencia constitucional como núcleos agrarios, por cuanto a que debe tomar en cuenta la condición indígena y no exclusivamente la actividad que desarrollan. La igualdad en los derechos implica la consideración a favor de los indígenas, tanto de sus derechos humanos generales como de los particulares: el derecho a preservar su identidad cultural, sus lenguas, sus formas de organización social y sus costumbres.

Y es que la desigualdad se origina en la falta de respeto a la situación particular de los indígenas. El uso exclusivo de los diversos idiomas autóctonos y las concepciones del mundo distintas de la cultura occidental no solamente han sido aspectos incomprendidos sino desconocidos o ignorados; con esta actitud se ha provocado que entre las condiciones de vida que caracterizan a la mayor parte de la población indígena se encuentren los elevados índices de desnutrición y marginación económica y social, propiciando que el acceso de los indígenas a la

justicia, así como el ejercicio y disfrute de sus derechos en condiciones de igualdad, enfrente severos obstáculos.

c) Derechos humanos

La perspectiva actual de la cuestión indígena debe tomar en cuenta que la situación de injusticia y de pobreza en la que viven los grupos indígenas provoca la violación de sus derechos humanos. Si no existen condiciones económicas favorables para las comunidades indígenas, resultará más difícil el respeto de sus derechos humanos.

Es necesario hacer una precisión: el derecho indígena ha sido entendido por algunos como el ejercicio de derechos humanos en el ámbito indio. Sin embargo, la posición que queremos proponer en este trabajo es que se trata de dos realidades, que si bien son complementarias, no deben limitarse la una a la otra. Por eso es que pretendemos realizar un intento de sistematización para comprender cabalmente el terreno de reflexión y actuación del derecho indígena.

Por una parte, los derechos humanos constituyen una propuesta de la sociedad occidental llamada a tender los lazos de una relación justa con los diversos actores que la componen, mientras que el derecho indígena es una expresión propia de los pueblos indígenas y la concepción de su interrelación con el Estado, como explicaremos líneas abajo.

Ya mencionamos que los derechos que son reconocidos por el Estado están vinculados directamente con los llamados derechos humanos, por lo que su violación tiene que ver con las garantías constitucionales; a pesar de ello, la violación a los derechos humanos se extiende indudablemente a todas las situaciones concretas que, aunque no estén reconocidas por una norma creada por el Estado, agreden la integridad personal o colectiva⁸⁴.

d) El derecho social

Los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscriben en el denominado derecho social y más contemporáneamente en los derechos de "solidaridad"⁸⁵. Expondremos a continuación algunos aspectos mínimos relacionados con el derecho social y dejaremos para el ámbito internacional las consideraciones relacionadas con los derechos de solidaridad.

Aunque los conceptos socialización del derecho y derecho social emanan de la misma fuente real es necesario distinguirlos. La socialización del derecho consiste en la corriente renovadora que se ha hecho manifiesta en todas las ramas del derecho gracias al empuje de los grupos sociales cuya participación es cada vez más decisiva en la vida política y social de nuestro siglo XX, para superar la idea individualista que imperó en el siglo pasado⁸⁶.

En íntima relación con la socialización del derecho, surgió un nuevo sector del derecho, con contornos cada vez más precisos y que ya desde 1927 el profesor de la Universidad de Heidelberg, Gustav Radbruch, lo denominó derecho social.

La denominación derecho social ha sido criticada porque se dice que todo derecho es social —*ubi societas, ubi ius*—, pues donde exista la sociedad ahí existirá el derecho; no obstante dicha expresión traduce mejor que ninguna otra el profundo sentido social y funciones de un género de normas no solo con contenido proteccionista de los grupos económicamente débiles

⁸⁴ "Las violaciones de los derechos humanos... tienen que ver con las garantías individuales que otorga la constitución y... se refiere al derecho a la vida, libertad, propiedad, expresión, asociación, etc. [...] Por violación a los derechos humanos se entiende la transgresión de las normas y preceptos jurídicos que protegen a cualquier individuo a través de la fuerza o del uso mismo de la legalidad; sin duda alguna, este concepto se extiende también a todas aquellas situaciones en donde no existen normas o sea que cualquier agresión que atente contra la integridad personal o colectiva, esté en correspondencia o no con un orden jurídico establecido como tal", Manuel Ramírez Casillas, "Perfil de los Derechos Humanos en México durante 1992" en Raquel Barceló, María Ana Portal y Martha Judith Sánchez (coords.), *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales*, Plaza y Valdés, IIS-UNAM, México, 1995, p. 148

⁸⁵ Ordoñez Cifuentes, "Derechos Humanos de los Pueblos Indios" en el dossier *En torno al Derecho de los Indígenas*, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, tomo XLII, septiembre-diciembre, 1992, núms. 185-186, p. 175

⁸⁶ Diferentes autores estudiaron las nuevas orientaciones del derecho, así como sus implicaciones en las nuevas Constituciones del mundo y sus transformaciones en el derecho privado, como José González Alberú, Boris Mirkine Guetzevitch y León Duguít; véase Héctor Fix-Zamudio, "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social" en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, Madrid, 1965, p. 10

sino que subraya, así sea repetidamente pero de manera precisa, que se trata de un cuerpo de normas que se caracteriza por una nueva concepción del hombre por el derecho. El campo del derecho social aparece delimitado por aquellos derechos que aparecen a la cabeza de todos los que se refieren a la colectividad: los derechos humanos, cuya esencia se cifra precisamente en garantizar la libertad exterior del hombre, haciendo posible con ello la libertad interior de su conducta moral. Se infunde así a los derechos subjetivos un contenido social de deber, y no un contenido puramente ético, sino cada vez más marcadamente jurídico⁸⁷.

En su evolución se ha concebido al derecho social, en las áreas del derecho laboral y agrario, como un aspecto que encierra autonomía en su ubicación frente a los dos sectores tradicionales: el derecho privado (civil y mercantil) y el derecho público (constitucional, administrativo y penal, por ejemplo). El derecho social no conoce individuos sino grupos, se trata de un derecho igualador y nivelador de desigualdades y desproporciones, es decir, frente a las relaciones de coordinación (derecho privado) y de supraordinación a subordinación (derecho público) se sitúa el derecho social como un orden jurídico de integración.

En su momento, Georges Gurvitch construyó también una teoría del derecho social concebido como "derecho autónomo de comunión", es decir, un derecho surgido de una comunidad sin la aprobación de los órganos estatales, un régimen jurídico espontáneo, acordado por los grupos, dotado de instituciones propias, competente en determinados campos⁸⁸.

En México, la doctrina jurídica ha reconocido el surgimiento actual, aún en medio de la concepción de minoría, de "los contornos de una nueva rama del derecho social: la protección de la idiosincrasia de grupos étnicos, con la correspondiente lucha contra el etnocidio [...] Hasta hace poco [...] no hubo sistema procesal alguno para garantizar la eficacia de las promesas de tolerancia, y todavía nos falta una teoría humanitaria general que nos ayudaría a tratar los intereses y pretensiones de las minorías —religiosas y otras— a la luz de una nueva rama del derecho, una rama que tendrá mucho de derecho social, pero que también participará en las características del derecho internacional y tendrá una amplia base común con el tema de los derechos humanos. Antiguados conceptos de 'soberanía' y un derecho internacional con un escenario en que sólo 'Estados' podían actuar, han frenado hasta hace poco el desarrollo de esta nueva disciplina jurídica"⁸⁹.

Son varios los autores, entre ellos García Ramírez, que coinciden en la necesidad de la reelaboración, en alguna medida, de ciertos conceptos como los relativos a las fuentes del derecho, a la jurisdicción y a las atribuciones políticas locales. Pero su planteamiento metodológico no es sencillo porque choca con conceptos dogmáticos que están alejados de la realidad y las nuevas construcciones conceptuales están apenas emergiendo. El discurso indígena, como escribe Stavenhagen, ocurre en la intersección de los temas referentes a los Derechos Humanos, la democracia, el desarrollo y el medio ambiente:

Los pueblos indígenas reclaman no solamente más y mejor democracia, o la mejor aplicación de los mecanismos de defensa y protección de los Derechos Humanos, o mayor participación en los supuestos beneficios de los programas de desarrollo. De hecho, están cuestionando y desafiando las premisas mismas sobre las cuales ha sido erigido el Estado-nación en América Latina desde hace casi dos siglos⁹⁰.

⁸⁷ Gustav Radbruch, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, Breviarios 42, FCE, México, 1993 (Alemania, 1948), pp. 157-165

⁸⁸ Cf. *L'idée du droit social*, Paris, Lib. du Recueil Sirey, 1932

⁸⁹ Guillermo F. Margadant S., "En Camino hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas" en *Crítica Jurídica*, núm. 11, pp. 174-181. También en el mismo sentido, Luis M. Ponce de León Armenta, "Problemas de las Minorías Étnicas por Deficiencias de la Legislación Agraria y Penal", en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, II, Serie B, Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, 24, UNAM, México, 1991, p. 93, quien hace uso del vocablo minorías y pugna con énfasis proteccionista por una legislación a favor de los indígenas "enmarcada dentro del derecho social".

⁹⁰ R. Stavenhagen, "Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina", p. 45. En el mismo sentido se ha pronunciado Diego Iturralde, "Movimiento Indio. Costumbre Jurídica y Usos de la Ley", p. 246: "el estudio de las prácticas jurídicas de los pueblos indios y su comparación con los sistemas nacionales [...] adquiere [...] un carácter crítico, que lo acerca mucho [a su] causa y que, de alguna manera, pone en juicio los principales axiomas de la teoría del derecho y de la organización de su ejercicio".

e) Aculturación ⁹¹

La estratificación significa la distribución desigual entre los individuos de ciertas características o variables individuales. Un sistema de estratificación interétnica se diferencia del sistema de clases sociales en la medida en que éste sistema parte de una sociedad considerada homogénea cultural y racialmente.

Ahora bien, aunque en algunos lugares la escala socioeconómica y la biológica coinciden y permiten hablar de una estratificación interétnica, en realidad los criterios raciales son insuficientes para clasificar a las personas con base exclusivamente en el aspecto físico. Son más bien los factores culturales los esenciales en la estratificación, como el idioma y la indumentaria. Pero el aprendizaje del idioma español y el cambio de indumentaria no producen por ese sólo hecho la transformación de un indígena en ladino o mestizo, pues es necesario considerar las cualidades de integración la comunidad y la participación en la estructura tradicional.

De hecho, la castellanización y el abandono de la indumentaria indígena representan para los indígenas no solamente un medio de movilidad social ascendente sino como instrumento de defensa hacia la sociedad no indígena y para eliminar el estigma de su condición inferior provocada, a pesar de la igualdad constitucional, por los actos discriminatorios, arbitrarios y vejatorios que sufren.

La movilidad ascendente de los indios representa un proceso de aculturación que se acompaña del aprendizaje del español, del uso de indumentaria ladina y del abandono de las ligas que lo atan a la estructura social de su comunidad. La frecuencia y la rapidez de la movilidad también varían de acuerdo a los siguientes factores: la rigidez de la estructura tradicional de la comunidad indígena, la barrera étnica mantenida por los ladinos, la coyuntura económica de la región y la política indigenista.

B. Derecho consuetudinario

En el presente apartado retomamos el tema de la costumbre. Veremos las teorías jurídicas de la costumbre; el derecho consuetudinario indígena; el problema de su denominación; su componente normativo; los derechos de los pueblos indígenas; y un acercamiento al concepto del derecho indígena, ese que, centenario o milenario, es precisamente un derecho formado en la costumbre, expresado en ésta y aplicado por ella misma, a través de instituciones y por el conducto de procedimientos que son, asimismo, el producto del uso inveterado y la conciencia de la eficacia vinculante. En el orden jurídico mexicano, la costumbre tiene una función reducida pues le está vedado contrariar al derecho positivo; pero, continuemos nuestro estudio.

1. Teorías jurídicas de la costumbre ⁹²

La doctrina jurídica ha realizado dos sucesivos niveles de abstracción, el primero, consiste en determinar las características comunes a las distintas costumbres y comprende el análisis de sus elementos, el objetivo y el subjetivo, así como, la determinación de tres tipos de costumbre en función de su distinta relación con la ley escrita; el segundo nivel consiste, en cambio, en determinar el fundamento de la juridicidad de una costumbre.

a) Elementos objetivo y subjetivo de la costumbre

⁹¹ R. Stavenhagen, "Clases, Colonialismo y Aculturación" en *Las Clases Sociales en México*, Nuestro Tiempo, México, 1979, pp. 109-171. Véase también Gonzalo Aguirre Beltrán, *El Proceso de Aculturación y el Cambio Sociocultural en México*. FCE, México, 1992

⁹² En esta sección, seguimos las ideas expuestas por M. G. Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, pp. 214-226, de quien también proceden las citas.

Previo a la discusión de la función de la costumbre como fuente constitutiva o solamente cognoscitiva de derecho, debemos iniciar fijando cuál es su elemento objetivo para poder dilucidar si un determinado comportamiento social es costumbre.

Mientras que el derecho escrito tiene su origen en los procedimientos legislativos y judiciales, la costumbre tiene su origen en la tradición; por ello, el transcurso del tiempo es considerado elemento esencial para que se cree la costumbre, y aunque en las legislaciones modernas este aspecto no se encuentra regulado con criterios precisos, tradicionalmente, se han establecido requisitos como generalidad, uniformidad, continuidad, publicidad y frecuencia, que son válidos para el surgimiento de la costumbre en el campo del derecho privado. Pero, debemos tomar en cuenta que esos mismos requisitos, a su vez, resultan irrelevantes en el ámbito del derecho público.

Este elemento objetivo de la costumbre es identificado con la expresión *inveterata consuetudo*, sin embargo, los comportamientos sociales que presentan las características objetivas antes mencionadas son ciertamente costumbres sociales pero no necesariamente costumbres jurídicas, para ello es imprescindible otro elemento, el subjetivo, que se presenta cuando se mantiene ese comportamiento en la convicción de que es jurídico: *opinio iuris et necessitatis*.

b) Tipos de costumbre en función a su relación con la ley escrita

Esta relación varía de ordenamiento a ordenamiento y, dentro de un mismo ordenamiento, de época en época, lo que ha permitido que la doctrina occidental clasifique tres tipos de costumbre: superior, igual e inferior a la ley.

1. *Consuetudo contra legem*. El primer tipo de costumbre —contraria o superior a la ley establecida— es el ejemplificado por los sistemas jurídicos más arcaicos o primitivos y por el *Common Law*: la ley establecida por el soberano tiene función complementaria respecto de la costumbre, prevaleciendo ésta en caso de conflicto con aquélla.

En los sistemas jurídicos de la Europa occidental, los ejemplos de la *consuetudo contra legem* desaparecieron con la revolución francesa y con la división de poderes: el poder legislativo atribuido al parlamento no permitió costumbre contraria a la ley.

2. *Consuetudo praeter legem*. El segundo tipo —la costumbre ubicada junto a la ley en un mismo plano de igualdad— es ejemplificable con el derecho canónico: la costumbre sucesiva deroga la ley, pero de la misma manera la ley sucesiva deroga a la costumbre.

En el caso de las normas jurídicas de derecho positivo no podemos hablar de desuso, sino de derogación y en tanto no sean derogadas por una nueva ley podrán, quizá, no ser aplicadas, pero continúan existiendo y el juez puede referirse a ellas en cualquier momento.

En cambio, la costumbre sí puede ser cancelada por el desuso, pero solamente en el caso de que una determinada costumbre sea sustituida por otra costumbre de contenido contrario; de tal manera que, el desuso de una costumbre, es decir, su falta de aplicación, tampoco equivale a dejar de existir, por lo que al igual que la ley podrá aplicarse cuando haya necesidad de ello.

3. *Consuetudo secundum legem*. Este tercer tipo de costumbre —que subsiste solamente en la medida en que es conforme con la ley o en que regula materias no consideradas por ésta— es el ejemplificado por los sistemas jurídicos europeos continentales que proceden del Código Napoleón, en los que la ley, como fuente de producción del derecho, ha suplantado totalmente a la costumbre.

Las fuentes de esta doctrina de la costumbre son dos, la jurídica y la política. Su fuente jurídica es el artículo 30 de la ley de 30 de ventoso, año XII, que derogó las costumbres generales y locales en materias reguladas por el Código Napoleón; y, la fuente política, es la teoría de la división de poderes que atribuye al poder legislativo la facultad de hacer las leyes. Estas premisas jurídicas y políticas niegan la posibilidad de la costumbre contraria a la ley y hacen dudosa la existencia de la costumbre paritaria a la ley.

Asimismo, la legislación codicista está ligada a teorías iusfilosóficas que conciben al derecho como un sistema que lo regula todo, de tal modo que o se excluye sin más la existencia de lagunas jurídicas o se preve colmarlas mediante disposiciones que regulan casos similares con la analogía. En ese sentido, en México, la Constitución Política Federal dispone en el cuarto párrafo del artículo 14: "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

Esta disposición, que en el siglo pasado también la encontramos en el artículo 3 del Código Civil italiano de 1865, hizo debatir durante mucho tiempo si los principios generales podían coincidir con la costumbre: la doctrina positivista y, sobre todo los legisladores, decidieron que no y la costumbre fue relegada a ese papel subordinado que hemos descrito.

c) La juridicidad de la costumbre

La costumbre es considerada por la mayor parte de los juristas como 'fuente cognición del derecho', en tanto que prescribe reglas de conducta, por eso se ocupan de ella junto a la ley en la teoría de las fuentes del derecho. Sin embargo, se debate sobre su carácter de 'fuente de producción del derecho'; para abordar la cuestión, es preciso establecer si la costumbre puede desarrollar una función constitutiva respecto al derecho y no solamente cognoscitiva. Este es el problema de la juridicidad de la costumbre: no todos los usos son necesariamente derecho, en todo caso su relevancia la adquieren por considerarla fuente primaria del derecho o por que se remite a ella por una norma de derecho positivo.

La disputa sobre la juridicidad de la costumbre está ligada a la constatación según la cual —para la existencia de un ordenamiento— no basta que las normas sean válidas (es decir, establecidas según ciertas formas por órganos competentes); es necesario también que sean de hecho eficaces, es decir, efectivamente aplicadas. El jurista tiende a privilegiar el lado formal de esta problemática, pero la realidad social le obliga a atemperar su predilección por el formalismo: el mismo Kelsen, queriendo separar tajantemente el mundo del derecho del de la realidad, admitió que una norma jurídica existe solamente si, además de válida, es en cierta medida eficaz.

Respecto de la costumbre, el jurista advierte la necesidad de atribuir un mínimo de validez formal a estas reglas indudablemente eficaces con el fin de reconducir al ámbito jurídico los comportamientos regulados por ellas. El tratamiento de los problemas de la costumbre se funde con el de los problemas del derecho positivo.

Este segundo nivel de abstracción se centra en la relación entre costumbres y ordenamiento jurídico. La elección de una teoría del derecho implica en realidad la aceptación de la correspondiente teoría de la costumbre. La distinción inicial es entre teorías que definen al derecho sobre la base de la forma o al contenido; en el ámbito de este último se pueden considerar, además, el elemento subjetivo (bien, activo: quien dicta la norma; o bien, pasivo, quien es su destinatario) o el objetivo (es decir, la acción prescrita). Estas particiones son aplicables también a la costumbre.

El criterio de la forma pone en la imperatividad el fundamento del derecho: la norma consuetudinaria solamente se convierte en jurídica, pues, si es recibida por el legislador. Por eso las teorías de la costumbre tratan de explicar su naturaleza no en referencia a su forma, sino a su contenido.

Al examinar su elemento subjetivo activo, la doctrina romano-canónica y su antagonista, la de la escuela histórica alemana, afirman que la costumbre deriva su carácter jurídico del sujeto que le da vida, es decir, del pueblo. Pero por este término las dos doctrinas entienden algo bien diferente. La doctrina romano-canónica ve en el pueblo una abstracción política de la que procede toda actividad de legislación, sea directa (ley) o indirecta (costumbre). Esta explicación da cuenta, por un lado, de la paridad de las dos fuentes de producción del derecho, mientras que, por

otro lado, su abstracción hace posible su recepción incluso en un contexto histórico en el que la ley prevalece sobre la costumbre. Cuando la ficción del pueblo legislador se sustituye por la voluntad del soberano en las monarquías absolutas, la costumbre deja de ser una fuente de producción de derecho autónoma y sólo tiene valor si remite a ella la ley, expresión de la voluntad soberana: se vuelve así al mismo resultado al que llegan las teorías imperativistas del derecho.

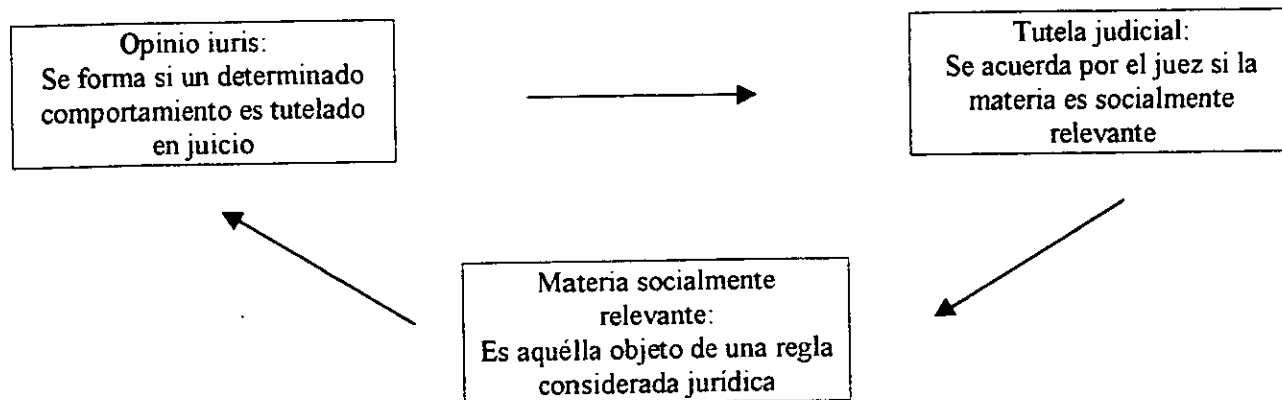
En el siglo XIX, la escuela histórica del derecho, con Savigny y Puchta, reaccionó contra esta concepción de la costumbre, afirmando que el fundamento de la costumbre es el pueblo, entendido como entidad empírica y no como a abstracción política. Sin embargo, el terreno de la escuela histórica no era el empirismo, sino la metafísica puesto que incidió en el espíritu del pueblo, *volkgeist*, y no en el pueblo, la fuente del derecho tanto consuetudinario como legislativo.

La doctrina más difundida determina la juridicidad de la costumbre en su elemento subjetivo pasivo, esto es, en el comportamiento de los usuarios. Esta es la doctrina que acude a la *opinio iuris et necessitatis*. Esta no explica la aparición de la costumbre, sino su perpetuación. Es la teoría de los juristas angloamericanos y de la escuela alemana llamada del Derecho Libre, que considera sujetos pasivos de las normas a los jueces: las reglas sociales se transforman en costumbres jurídicas cuando el juez decide darles la tutela prevista por el procedimiento judicial.

Pero esta teoría encuentra una objeción en la imposibilidad de explicar aquellas costumbres que no son deducibles en juicio, por ejemplo, las constitucionales. Incluso limitándose a las costumbres entre los particulares esta teoría termina por anular la autonomía de la costumbre, como ocurre en las teorías que reconducen su juridicidad a la voluntad del soberano. El problema queda solamente trasladado.

Francesco Ferrara afirma: "No todo uso se convierte en Derecho, sino sólo aquel que recae sobre un objeto que por su naturaleza es capaz y susceptible de una disciplina jurídica"⁹³.

En el mismo sentido, Norberto Bobbio determina la costumbre jurídica en función de la materia regulada y distingue entre "reglas meramente extrínsecas y no necesarias para la existencia del grupo y reglas que inciden sobre la estructura, la naturaleza y a los fines mismos del grupo" y pone de relieve que las teorías sobre la costumbre basadas en la *opinio iuris*, en la tutela judicial y en la materia, son tres modos parciales de examinar un único problema que se remiten el uno al otro según el esquema de reenvío circular ilustrado⁹⁴:



⁹³ *Trattato di Diritto Civile Italiano*, Roma 1921, vol. I, p. 139

⁹⁴ *La Consuetudine Come Fatto Normativo*, Cedam, Padova, 1942, p. 53

Para romper el círculo, Bobbio propone pasar del examen de normas aisladas, al examen del ordenamiento, entendido como “conjunto de normas garantizadas por una sanción institucionalizada”; y así como una regla en general, se convierte en parte de un ordenamiento, “una regla de uso social se convierte en jurídica en el momento en que se convierte en regla de un determinado sistema jurídico” mediante dos formas: cuando de tales reglas depende o en tales reglas se inspira la formación de órganos constitutivos del ordenamiento; y cuando tales reglas son acogidas por los órganos así constituidos como criterios para la resolución de un conflicto de intereses. En la primera categoría entran las llamadas costumbres constitucionales; en la segunda, las costumbres de derecho privado, incluidos los usos mercantiles⁹⁵.

2. Distinción ente derecho consuetudinario y costumbre jurídica

En nuestra opinión, a manera de concepto introductorio, el derecho consuetudinario es el sistema jurídico mediante el cual se rigen las relaciones al interior de los grupos humanos, basado en las prácticas, usos y costumbres transmitidas mediante la tradición oral de generación a generación.

Desde luego, este concepto solo tiene como finalidad acercarnos a una idea más precisa de la materia que abordamos. Sobre él mismo, su carácter de sistema jurídico y la forma y contenido de regulación, exploraremos a continuación.

En la definición que aporta Carmen Cordero Avendaño de Durand⁹⁶, sobre derecho consuetudinario, encontramos elementos importantes como son el hecho de que el derecho consuetudinario se basa en las costumbres jurídicas de un pueblo, que le corresponde a la autoridad hacerlas respetar y que su finalidad es la cohesión social.

Beller Taboada define al derecho consuetudinario como “el uso uniformemente practicado por un determinado grupo de personas durante largo tiempo, reconociéndole dicho grupo un carácter jurídico”⁹⁷; con base en ello, considera que el derecho consuetudinario es el que surge de la costumbre con trascendencia jurídica y respecto de ésta, es decir, de la costumbre jurídica, afirma: “es generalmente entendida como repetición de actos de la misma especie referidos a una materia no regulada o sobre aspectos no previstos por las leyes.” Pese a esta distinción dicho autor opta por manejar indistintamente ambos conceptos, dado que la Constitución Política Federal, en su artículo 4º se refiere a costumbres jurídicas, enfatizando que lo que pretende poner de relieve es el componente normativo jurídico de las prácticas sociales de dichos grupos.

En torno a la discusión sobre los tipos de costumbre en función a su relación con la ley escrita, de manera particular, entre la costumbre jurídica indígena contraria al derecho nacional legislado, el coordinador de las investigaciones en materia indígena de la CNDH, Beller Taboada, opinaba en el mismo texto citado que:

En todo caso, la ley nacional y las normas consuetudinarias indígenas pueden, dados los cambios experimentados por la primera, coexistir en un clima de plena vigencia de los derechos humanos. El necesario respeto por la pluralidad étnica no debe significar, en caso alguno, la violación de las garantías fundamentales. A la inversa, la estricta observancia de los derechos humanos garantiza el vigor y la

⁹⁵ Consuetudine (teoria generale) en *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1961, vol. IX, p. 436

⁹⁶ “Conjunto de reglas que rigen la vida y las relaciones con los pueblos, y que la autoridad hacia o hace respetar u observar, basándose en las costumbres jurídicas del pueblo, para evitar que alguien perturbe el orden público o la vida pacífica de la comunidad, o cause perjuicio material, ritual o moral a otro”. véase “El Derecho Consuetudinario Indígena” en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios. IV Jornadas Lascasianas.. III, Serie L: Cuadernos del Instituto. b) Derecho Indígena. 2. UNAM, México, 1994, p. 41*

⁹⁷ *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 9. En el mismo sentido, V. Chénaut y T. Sierra: “El derecho consuetudinario es el conjunto de normas y costumbres de carácter obligatorio que regulan el orden social de un grupo”, véase “El Campo de la Investigación de la Antropología Jurídica”, p. 103. Otro concepto, producido por una organización indígena sudamericana es el presentado en una ponencia del V Seminario Amáutico, en Calama, Chile, celebrado del 27 al 29 Enero de 1995, por la Comisión Jurídica para el Autodesarrollo de los Pueblos Originarios Andinos (CAPAJ), en la que se definió al derecho consuetudinario, como “aquel conjunto de normas orales de observancia general que en forma uniforme y permanente regulan los intereses públicos y privados de una colectividad con la particularidad de ser conservadas y transmitidas por herencia social”, véase, página web www.pueblosindia.org

permanencia de las diferentes identidades étnicas que definen la nacionalidad mexicana. La igualdad formal y el derecho a la diferencia no son sino dos caras de la misma moneda.

Es verdad que existen prácticas jurídicas entre los indígenas que son contrarias a lo previsto en el derecho positivo mexicano, sin embargo, diversos autores han subrayado también las bondades del reconocimiento del derecho indígena. En ese sentido Sergio García Ramírez nos ha recordado que “el sistema normativo consuetudinario puede ser la vía más democrática para la formulación del derecho, en tanto no deriva de representantes populares, sino del pueblo mismo erigido en instancia legislativa”. Y ha sido el movimiento indio quien más defiende su propio derecho ya que

sostiene la existencia de un conjunto de normas y de prácticas jurídico-culturales, que son anteriores y distintas al derecho nacional; que por estar ajustadas a las necesidades de la vida social y porvenir, y de su acumulación y depuración históricas, son más apropiadas para la regulación del comportamiento de las comunidades y para la defensa de su ser como pueblos diversos. Considera a la costumbre como fuente primordial de un sistema jurídico alternativo, y demanda su supremacía sobre la ley general, a la que critica como impuesta e inadecuada⁹⁸.

Todos sabemos que el problema fundamental de la injusticia que padecen los indígenas no sólo está en el obstáculo que se les ha levantado para que practiquen sus usos comunitarios, bajo el argumento, cierto en parte, de que con ellos se violan derechos humanos; su mayor tragedia consiste en la vulneración reiterada, en perjuicio de los indios, de esos mismos derechos humanos que el derecho nacional reconoce, pero cuyo ejercicio, con su aplicación u omisión, ha sido el principal instrumento de despojo e injusticia.

a) Sobre el concepto del derecho consuetudinario indígena

Sobre este concepto, González Galván⁹⁹ se pregunta ¿es derecho?, ¿es consuetudinario?, ¿es indígena? Y afirma que es derecho porque es un sistema jurídico (recordemos la idea de *sistema* que maneja este autor) y porque existe una concepción y prácticas del orden comunitario, que son características inherentes de cualquier etnia o pueblo; afirma que es consuetudinario porque desde hace quinientos años se produce y reproduce de manera no escrita, sino oral y en relación estrecha con las fuerzas de la naturaleza y, sostiene, es indígena en el sentido que es una cultura jurídica milenaria que corresponde a pueblos originarios. Concluye dicho autor diciendo que “El derecho consuetudinario indígena es, pues, la manifestación de la intuición de un orden social fundamentado en reglas no escritas en comunión con las fuerzas de la naturaleza y transmitidas, reproducidas y abrogadas de manera esencialmente (corp)oral”.

b) Origen y legitimidad del derecho consuetudinario indígena

A la pregunta que los investigadores sociales se hacen para saber cuál es el origen de las normas y reglas de comportamiento y de convivencia social en la mayoría de las comunidades indígenas del continente latinoamericano, que les dan legitimidad ante la población y que las mantienen como un sistema coherente, responden que la legitimidad del derecho consuetudinario indígena se encuentra en el sistema de parentesco, en las concepciones religiosas y en el vínculo social de la comunidad con la tierra¹⁰⁰.

Asimismo, se afirma, el sistema normativo de las comunidades indígenas “obtiene la legitimidad de su vigencia en la acumulación sostenida de su aplicación en el tiempo. Al decir esto, no pretendemos afirmar que las comunidades aplican las mismas normas que hace doscientos o trescientos años; ellas, como todo grupo social, también han modificado sus normas

⁹⁸ Diego Iturralde. “Movimiento Indio. Costumbre Jurídica y Usos de la Ley”, p. 249

⁹⁹ “El Derecho Consuetudinario Indígena en México” en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios* [pp. 73- 94], pp. 74-75. (Este ensayo fue la base para el segundo capítulo, Historia del Derecho Indígena, pp. 15-24, de su libro *Derecho Indígena*, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, 101, IJ-UNAM/McGraw-Hill, México, 199).

¹⁰⁰ R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. Colmex-IIDH, México 1988, p. 99 (en colaboración, en esa parte de la obra, con Luis Díaz Müller y Tania Carrasco).

para responder tanto a la variedad de intereses y contradicciones que se mueven en su interior, como a la presencia y relación de los fuertes intereses impuestos por la sociedad nacional, de la cual forman parte”¹⁰¹.

Efectivamente, la investigación bibliográfica comprueba que la mayoría de las prácticas y nociones jurídicas de los pueblos indígenas nos remiten a un origen colonial, más que a uno prehispánico. La conquista, bien lo sabemos, truncó la posibilidad de un completo y total desarrollo autónomo del derecho de los pueblos indígenas, su evolución fue interrumpida y marcada por nuevos derroteros¹⁰²; el derecho consuetudinario indígena ha imprimido a las costumbres ancestrales un nuevo sello evolutivo: “toma algunas normas del exterior, las que van a estar en contacto con él, las transforma y las adapta a su sistema jurídico” y debido a esa adaptación los indígenas “ahora las sienten como suyas”¹⁰³.

c) El espacio del derecho consuetudinario indígena

Un problema que ha presentado el comparativismo es que se pretendió interpretar el orden normativo de los pueblos indígenas con la óptica del derecho positivo, situación que ante la ausencia de legislación escrita llevó a la negación de normatividad civil, política, económica y social entre los indígenas. Jorge Madrazo Cuéllar¹⁰⁴ ha afirmado:

La bibliografía jurídica existente sobre el particular es sumamente escasa y buena parte de ella realiza un enfoque de carácter histórico-jurídico (no contemporáneo) de la problemática indígena. El abandono ha sido parcialmente cubierto por antropólogos y sociólogos, quienes han realizado un considerable esfuerzo por entender y explicar fenómenos netamente jurídicos.

Habiéndose dejado este campo de estudio a etnólogos y antropólogos, han demostrado la existencia y vigencia de ordenamientos jurídicos consuetudinarios ajenos a las construcciones jurídicas positivistas¹⁰⁵. Ellos han sabido hacer mejor la identificación teórica y la observación empírica del derecho indígena que los juristas y los historiadores¹⁰⁶.

Fue gracias a los reportes antropológicos en materia de organización social, ritos, normas relativas al nacimiento, matrimonio, muerte, sistema de cargos y sobre todo las referencias a la resolución de conflictos a través de la conciliación como se fueron aportando elementos para afirmar la existencia de “otro derecho” entre los pueblos indígenas, negado jurídicamente pero con relativa vigencia, de tal manera que se “descubre” el derecho consuetudinario indígena como un espacio propio e interno de resolución de conflictos bajo dinámicas y concepciones muy

¹⁰¹ Magdalena Gómez Rivera, “Derecho Consuetudinario Indígena”, en *México Indígena*, núm. 25, pp. 3-5 (también en *Pandecta*, núm. 18, otoño-invierno, México 1991).

¹⁰² H. Ortiz Elizondo, “Investigación Bibliográfica sobre Costumbre Jurídica Indígena”, p. 37 y Lucio Mendieta y Núñez, *El Derecho Precolonial*, 6ª ed., Porrúa, 1992, p. 158

¹⁰³ Carmen Cordero Avendaño de Durand, “El Derecho Consuetudinario Indígena”, p. 34. En ese sentido, ya Diego Irujalde opinaba: “dado que la relación entre el derecho nacional y el derecho consuetudinario o costumbre jurídica se define siempre en oposición por los pueblos indígenas, en consecuencia, no cabe pretender la existencia de un cuerpo de normas autónomas de esta relación; lo que debe buscarse es su coexistencia como medio de ejercicio de la democracia y el pluralismo, más que su reducción a la formalidad”, véase “Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley”, p. 254. De igual modo, González Galván ha afirmado que el derecho consuetudinario de los grupos autóctonos “desarrolla sus relaciones con el derecho estatal mexicano de manera compleja, es decir, en la complementariedad, originalidad y oposición”, *El Estado y las Etnias Nacionales en México*, p. 178

¹⁰⁴ “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México” en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, p. 9

¹⁰⁵ Cf. Esteban Krotz, “Antropología y Derecho” en *México Indígena*, núm. 25, pp. 6-14; véase también Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de Gobierno Indígena*, Clásicos de la Antropología, núm. 10, INI, México, 1981 (la obra original se editó en 1953); Jane F. Collier, “Justicia Popular en Zinacantan” en *América Indígena*, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, México 1982; y Henri Favre, “Autoridad y Control Social: el Espíritu Tzeltal-Tzotzil” en T. Valdivia Doucne, coord., *Usos y Costumbres de la Población Indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad*, INI, México 1994

¹⁰⁶ Bartolomé Clavero, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, pp. 19, 28, 42-43 y 59: “La negación de los colonizadores de un derecho propio de los indígenas no impidió que, además del reconocimiento de algunas sus costumbres jurídicas, coexistiera un espacio colonial para la realidad jurídica de la población indígena. La exclusión de esa realidad jurídica por parte de la cultura constitucional tampoco evitó una línea de continuidad colonial y aún la presencia de un neocolonialismo o segundo colonialismo no extinguirían los órdenes jurídicos y políticos indígenas, si bien condicionados e interferidos por el derecho occidental. En la historia indígena, ya veremos, la sucesión de tiempos, colonial y constitucional, no existe: lo que hay es una continuidad de negación de derecho y agresión de cultura”.

distintas a las que rigen el derecho positivo ¹⁰⁷. Y, precisamente, por la discusión acerca de los límites de las costumbres jurídicas indígenas frente al derecho escrito nacional es que García Ramírez, en su obra ya citada, afirma que “el espacio mismo del derecho consuetudinario está a debate”.

Precisamente, los etnógrafos y los antropólogos tienden a acumular observaciones empíricas sobre casos particulares cuya ordenación y generalización, sin duda, requiere la intervención de los juristas con su conocimiento de las características teóricas y formales de los sistemas jurídicos. Por ello se impone en la actualidad una nueva formación interdisciplinaria de profesionales en este campo de estudio, de tal forma que parafraseando a Ortolán ¹⁰⁸, y guardando las proporciones por cuanto a especialidades se refiere, todo jurista debe ser etnólogo, y a la inversa, todo etnólogo debe ser jurista.

d) Visión compartida entre etnólogos y juristas

La indudable importancia de la aportación antropológica requiere ahora de una metodología que implica abordar el objeto de estudio mediante el análisis de casos a través de una doble reflexión, primero, jurídica, para encontrar normas jurídicas consuetudinarias al interior de las comunidades a la vez que determinar qué normas se infringen desde el punto de vista de la comunidad y cuáles desde el punto de vista del derecho positivo, y segundo, antropológica, para conocer las formas en que operan las normas en su contexto étnico.

La etnología provee los materiales indispensables para la comprensión del horizonte cultural en el que costumbres jurídicas indígenas se producen y reproducen, se transforman y enriquecen, en tanto que la técnica jurídica permite enfocar esos elementos desde el punto de vista del derecho, de las leyes vigentes, así como de los convenios y tratados internacionales sobre la materia. Veamos la exposición que hace Beller Taboada ¹⁰⁹ sobre etnología y orden jurídico, cuyo interés justifica la extensión de la transcripción:

Desde el punto de vista etnológico, la costumbre jurídica y el orden normativo nacional no son más que dos modalidades que responden a análogos procesos de conformación cultural. Es decir, para el etnólogo la cultura es un conjunto de pautas de conducta, de instituciones, ideas, etc., que son aceptadas por todos o por la mayoría de los componentes del grupo humano en cuestión. En ese sentido uno y otro orden normativo vendrían a ser equivalentes, pues el punto de referencia es la cultura o, mejor dicho, la pluralidad de culturas que confluyen en una nación.

Los puntos de vista etnológico y jurídico no son necesariamente divergentes. Lo que sucede es que uno y otro atienden a niveles distintos de un mismo objeto de estudio. El análisis jurídico busca diferenciar y describir las normas en tanto que tales; mientras que el análisis etnológico busca incluirlas e interpretarlas en la totalidad del funcionamiento social. La mirada antropológica, tal como lo señalan diferentes estudios, trata de investigar los usos de lo legal o la ley en su acepción más general como procesos de control, tal como lo definió Malinowski (1926). En ese sentido la ley es parte de un sistema de normas más amplio que no puede abstraerse de la cultura y del poder.

e) Perspectivas metodológicas

Diego Iturralde ¹¹⁰ describe diferentes perspectivas metodológicas y bases teóricas desde las cuales se hacen los acercamientos al derecho indígena hoy en día, las cuales pretendemos esquematizar de una manera breve con las siguientes seis denominaciones —a riesgo de parecer simplistas— pero con la finalidad de facilitar la exposición y explicación respectiva.

1. *Reglamentación sustantiva*. Con base en el reconocimiento de la existencia de un sistema jurídico autóctono contenido en las costumbres y prácticas que rigen la estructura social y su

¹⁰⁷ Magdalena Gómez Rivera, “Hacia una Definición del Espacio de lo Consuetudinario en el Medio Indígena y de sus Posibilidades de Ejercicio en el Marco de la Nueva Legalidad” en *Nueva Antropología*, [pp. 9-15], num. 44, Vol. XIII, agosto, México 1993, pp. 10-12

¹⁰⁸ Es muy cierta la frase atribuida a este jurista francés, a propósito del derecho romano, en el sentido de que todo jurista debe ser historiador y todo historiador debe ser jurista.

¹⁰⁹ *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 12

¹¹⁰ “Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley”, pp. 251-254

funcionamiento, algunos investigadores asumen la tarea de aislar y ordenar en códigos tales normas para favorecer su preservación, su aplicación y su reconocimiento por parte del conjunto social¹¹¹.

2. *Reglamentación adjetiva*. Otra manera de abordar el derecho consuetudinario es mediante el análisis de cuestiones de conflicto y construcción del consenso, pues son las normas adjetivas, que organizan los procedimientos, las que pueden ser aisladas con menor dificultad. “Esta manera de entender el derecho indígena como una virtud procesal enfatiza el papel de los actores que intervienen en las disputas y conciliaciones, que forman una *élite* de especialistas en el conocimiento y perpetuación de las prácticas jurisdiccionales y, por tanto, en la administración de la vida social”.

3. *Régimen de autoridad*. Un acercamiento más consiste en el aislamiento y codificación de normas que organizan las relaciones constitutivas de la comunidad o las que regulan los sistemas de distribución del prestigio y ejercicio de la autoridad. En este sentido existen ciertos principios como son la reciprocidad, la gerontocracia y los sistemas de cargos que determinan derechos y obligaciones y constituyen normas expresas y generalmente aceptadas, donde la costumbre adquiere ciertos niveles de formalización jurídica, fundamental en las formas de organización interna de las comunidades y pueblos.

4. *Relación con el derecho nacional*. Otra manera de definir el derecho indígena, considera el hecho de que los pueblos indígenas se encuentran subordinados a sociedades nacionales que les han impuesto un orden jurídico, del cual son en buena parte el resultado, dada la asimilación de normas legales nacionales por parte de las comunidades indígenas, según las condiciones particulares de articulación con la sociedad. Su objetivo es establecer cómo las leyes son entendidas y utilizadas para regular la vida social o para dirimir conflictos, adaptándolas a su universo cultural y expresándolas como parte de sus costumbres cotidianas.

5. *Legislación indigenista*. Consiste en la recopilación y análisis de las normas que, dispersas en varios cuerpos legales, afectan directa o especialmente a las poblaciones indígenas; de tal ejercicio se deriva el establecimiento de un conjunto de derechos, obligaciones y principios de procedimiento que configura lo que sería un estatuto particular de los pueblos indígenas en el Estado. Su objetivo es alcanzar la promulgación de un cuerpo suficientemente amplio de legislación especial y excepcional que provea a los pueblos indios de un marco de protección eficiente en todos los campos de su interés.

6. *Sistema jurídico alternativo*. Algunos autores trabajan en la construcción de una teoría jurídica alternativa basada en la crítica de las concepciones formales del derecho dominante, con el objetivo de formular una comprensión congruente con el conjunto de los sistemas de representación de las culturas indígenas.

Iturralde afirma que estas diferentes maneras de comprender lo que genéricamente denominamos derecho indígena no son necesariamente excluyentes:

Se encuentran en la práctica formas combinadas de abordar el tema que dependen en buena medida de los usos hacia los que están orientados los trabajos, así como de las perspectivas teóricas y metodológicas desde las cuales se enfrenta el tratamiento de la cuestión indígena en general.

¹¹¹ Entre otros autores puede verse este planteamiento en los trabajos de Miguel Chase-Sardi, *Derecho Consuetudinario Chamacoco*, RP, Asunción, Paraguay, 1987 y *El Precio de la Sangre. Tugü y Nee Repy. Estudio de la Cultura y el Control Social entre los Ava-Guarani*, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Paraguay, 1992. En México, y con las reservas que adelante mencionaremos, véanse los trabajos de Carmen Cordero de Avedaño de Durand, *Contribución al Estudio del Derecho Consuetudinario Triqui*, Instituto de Administración Pública de Oaxaca, 1977 (también reeditado por la CNDH, 2ª ed. CNDH, México, 1995); *El Combate de las Luces. Los Tacuates*, Museo de Arte Prehispánico de México Rufino Tanayo, Biblioteca Pública de Oaxaca, México, 1992; “La Justicia en el Derecho Consuetudinario en las Comunidades Zapotecas del Valle de Tlaxiaco” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, CNDH, México, 1ª ed. 1995 (reimp. 1997).

3. Componente normativo del derecho consuetudinario indígena y su codificación

En un esquema general, Rodolfo Stavenhagen ¹¹² ha señalado que el aspecto normativo del derecho consuetudinario indígena se refiere a normas relacionadas con el comportamiento público de los miembros de la comunidad, que definen derechos y obligaciones de los individuos y tienen como objetivo el mantenimiento del orden interno y la cohesión del grupo. De ahí que las normas operen en el manejo, control y solución de conflictos y disputas entre los miembros del grupo. Por su contenido, las normas se refieren a la reglamentación sobre el acceso y la distribución de diversos recursos (por ejemplo, agua, tierras, productos del bosque, etc.); a la reglamentación sobre transmisión e intercambio de bienes y servicios (verbigracia, herencias, trabajo, productos de cacería, dotes matrimoniales, etc.); y a la definición y tipificación de delitos, distinguiéndose generalmente entre los delitos contra individuos y los delitos contra la comunidad o el bien público, así como a la sanción a que se hacen acreedores los individuos por su conducta delictiva. Igualmente, existen normas que definen las cargas y funciones de la autoridad pública o 'autoridad tradicional'.

Sobre la codificación del derecho consuetudinario, Cordero Avendaño ve un inconveniente en el hecho de que hacerlo porque "lo fijaría y lo haría desaparecer, ya que este derecho es evolutivo", pero acepta la utilidad de su recopilación, "aunque esta recopilación será necesaria de adaptarla a medida que va evolucionando; así los juristas que aplican la ley nacional la conocerían: ellos son los que van a leerla; el indígena no necesita que se lo fije en un código o en un reglamento porque él conoce su cultura; la costumbre para él es la ley"; agrega que aunque las costumbres jurídicas constituyen un repertorio de normas o convenciones normativas que las comunidades indígenas reproducen en las conductas individuales y colectivas, con el fin de afianzar la cohesión del grupo, entrañan ciertas convenciones, obligaciones y prohibiciones que suelen ser diferentes entre los distintos grupos étnicos; cada cultura étnica tiene sus propias normas e instituciones y de hecho aún dentro de una misma etnia, existen comunidades con diferentes costumbres jurídicas entre sí ¹¹³.

El derecho consuetudinario indígena tiene una naturaleza compleja, puesto que no hace las divisiones que se encuentran en los diferentes capítulos de la ley escrita; es decir, los grupos étnicos no hacen diferenciaciones entre los aspectos civiles, penales, administrativos, etcétera, sino que simplemente aceptan y acatan un conjunto de normas tradicionales ¹¹⁴.

4. El problema de la denominación de la materia

El estudio jurídico de la cuestión indígena es complicado y su complicación comienza con la propia denominación que se le debe dar a la materia. Las autoridades tradicionales y dirigentes de organizaciones indígenas critican la voz derecho consuetudinario con el argumento de que evoca una clasificación "colonialista" ajena sus propios usos y exigen que se utilice el concepto derecho

¹¹² *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 227

¹¹³ Algunos pueblos indígenas no aceptan "la ley" de otro pueblo aunque pertenezcan al mismo grupo étnico como ocurre con los triquis, zapotecos del Valle, chatinos y tacuteos, grupos con los que Cordero Avendaño ha trabajado desde 1973. Dicha autora sostiene, por otra parte, que en el régimen de control social jurídico indígena "sus normas están yuxtapuestas unas con otras, formando una unidad; rigiendo, al mismo tiempo, la vida política, económica, religiosa y familiar de estas comunidades, sin necesidad de hacer separaciones entre lo jurídico civil o penal, lo político o lo económico". "El Derecho Consuetudinario Indígena", pp. 41-42. Para un ejemplo de una propuesta para reglamentar la organización social interna de comunidades indígenas (purépechas), véase Pedro Márquez Joaquín, "Normas para el Desarrollo Comunitario" en *México Indígena*, núm. 25, pp.38-40

¹¹⁴ Las opiniones sobre este punto son generalizadas. Magdalena Gómez Rivera sostiene que: "Al interior [de las comunidades indígenas] existe un sistema global de control social, cuyas normas están imbricadas unas con otras y regulan al mismo tiempo todas las relaciones políticas, como las económicas o las familiares, sin necesidad de separar en esferas concretas y sin relación entre sí a los ámbitos de lo político, lo económico, lo jurídico civil o lo jurídico penal. En la práctica de las comunidades su sistema normativo forma una unidad". "Derecho Consuetudinario Indígena", p.3; en el mismo sentido Victoria Chenaut: "En la comunidad indígena el nivel de lo jurídico no constituye, generalmente, una esfera separada y bien delimitada de la vida social, sino que hay una escasa presencia de tribunales propios y autoridades específicas para aplicar las normas de control social del grupo. Lo que ocurre es que, en este caso, lo jurídico resulta difícil de definir tanto para el jurista como para el antropólogo, pues se encuentra imbricado con lo económico, lo religioso, lo político, las relaciones de parentesco, etcétera". "Etnohistoria y Antropología Jurídica: Una Reflexión Metodológica", p. 28

indígena, el cual, se viene aplicando a contravía de los llamados derechos nacionales. Con relación a los juristas ortodoxos, éstos opinan que la denominación derecho consuetudinario desvirtúa el derecho al pretender elevar a ese rango lo que es una fuente secundaria y que el derecho indígena sólo existe en la medida en que es reconocido por el derecho estatal y que, en todo caso, como objeto de estudio, su construcción metodológica apenas comienza.

Se ha observado que los textos nacionales sobre antropología, como los realizados por Javier Guerrero, Gilberto López y Rivas, Guillermo Bonfil Batalla y el mismo Rodolfo Stavenhagen, entre otros, son de carácter general en detrimento del ámbito etnográfico, y que esta situación obedeció no a una falta de interés sino a la ausencia de una construcción teórica sobre el tema del control social; esto se desprende de la inexistencia de investigaciones específicas sobre el tema pues en la mayoría de los casos las etnografías se refieren a lo propiamente jurídico de forma secundaria o marginal, de ahí que la fuente de la cual se parte sea insuficiente ¹¹⁵.

a) La costumbre jurídica indígena frente al derecho nacional

En las investigaciones emprendidas por los antropólogos se ha detectado la manera en que dentro de las comunidades indígenas se aplican las costumbres propias en sustitución o complementación del derecho nacional:

Los estudios de caso, el análisis de conciliaciones comunales, la relación con abogados y promotores legales indígenas, llevaron nuestra atención hacia otro fenómeno particularmente interesante: la construcción de estrategias que combinan el uso de la ley y el uso de las costumbres para enfrentar diversos tipos de situaciones de orden jurídico, pero también para operar en el ámbito de la política y para maniobrar en situaciones de cambio y recomposición de las relaciones internas, intercomunales e interétnicas ¹¹⁶.

b) Las conciliaciones indígenas

Si bien, los estudios concretos que se han realizado y que revelan la forma en que se produce la resolución de conflictos al interior de las comunidades indígenas se refieren a ciertos grupos étnicos en particular, sirven, sin embargo, como ejemplo de lo que en general ocurre en los demás grupos étnicos, guardando, desde luego, toda proporción ¹¹⁷.

En los pueblos indígenas se han practicado "formas negociadoras, familiares y rápidas, a través de las cuales se resuelven las disputas al interior". Mediante la negociación, se aprovecha un innegable margen de autonomía local, aunque referida siempre al tratamiento de conflictos menores: delitos que tienen que ver con rencillas familiares, robos y daños de poca cuantía, lesiones leves, insultos y, en general, violaciones a los principios de convivencia y del honor, pues todos los casos graves son remitidos al conocimiento de las autoridades del Estado.

Desde luego, el ámbito de la justicia regional no se impone con exclusión de la justicia estatal, pues los vecinos de los pueblos indígenas pueden elegir entre ambas instancias de litigio, posibilidad en la que valoran por un lado la identificación con su comunidad mediante las conciliaciones frente al cálculo del costo y del tiempo que implica seguir un juicio a niveles estatales.

El procedimiento conciliatorio es oral y sencillo. Luego de una queja o demanda ante el juez tradicional, éste cita entonces a las partes en conflicto para resolver la disputa, quienes asisten a la reunión con sus pruebas y testigos, ya sea en el juzgado del pueblo, si esta existe, o en la casa del juez, en donde narran los hechos, discuten y lleguen a un acuerdo o se sujetan a las sanciones que impone el juez. Para lograrlo, la intervención del juez tradicional es fundamental: actúa como árbitro y mediador, haciendo uso de todos sus recursos para motivar una negociación,

¹¹⁵ H. Ortiz Elizondo, "Investigación Bibliográfica sobre Costumbre Jurídica Indígena", p. 35; Gustavo Porras Castejón, "Costumbre Jurídica Indígena y Ley Nacional" en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, vol. 1, pp. 19-32

¹¹⁶ F. Lartigue y D. Iturralde, "Antropología Jurídica: Perspectivas de Investigación", pp. 12-13

¹¹⁷ Un trabajo de campo, realizado por Teresa Sierra respecto de los Otomíes en el valle del Mezquital, Hidalgo, "Las conciliaciones indígenas" en *México Indígena*, núm. 25, pp. 47-51. nos permite las generalizaciones que exponemos en este inciso.

debiendo dominar el uso de la lengua indígena de que se trate y gozar entre la comunidad de prestigio y respeto. Se trata, sin duda, de un sistema esencialmente democrático pues las autoridades son plenamente reconocidas y representan los intereses de la comunidad

En efecto, los argumentos del juez tradicional —con los que hace valer una diversidad de principios, reglas y valores, contenidos en las costumbres del pueblo—, buscan que las partes lleguen a un acuerdo de manera consensual y, sólo cuando tales maneras no funcionan, se recurre a argumentos que implican la posibilidad de enviar los casos a las instancias estatales.

Estos mecanismos permiten comprobar, como dice Teresa Sierra, que la “supervivencia de las formas alternas de derecho sólo puede entenderse en su dinámica de relación con las prácticas jurídicas del Estado”, y que está vigente entre los indígenas “una manera distinta de ejercer la justicia al interior de los pueblos, de una lógica cultural diferente a la que domina en los juzgados e instancias estatales” que se traduce en “válvulas de escape” para contener las tensiones sociales, en un ámbito que no es desconocido, sino ignorado, por el propio Estado:

Mientras los conflictos no ataquen los fundamentos del orden dominante [...] es permisible una autonomía en la administración de los asuntos comunales [...], en donde cobran cuerpo procedimientos y maneras propias de organizar y asumir la vida colectiva. Resultan ser procedimientos más eficaces que las prácticas represivas autoritarias e impersonales que caracterizan al aparato jurídico dominante. Se convierten así en espacios de ejercicio de una cultura jurídica diferencial, cuyo reconocimiento mucho podría aportar a la reforma de la juridicidad estatal ¹¹⁸.

c) Sistema jurídico

Algunos investigadores han señalado que ante la dificultad de encontrar un conjunto de normas preestablecidas relacionadas y coherentes entre sí que constituyan una estructura y un sistema, prefieren manejar el término *costumbre jurídica*, pues consideran que así “la realidad investigada resulta ser más plástica y dinámica, frente al formalismo del primer concepto” y también advierten que “las expresiones que podrían ser llamadas derecho, es decir, a la manera kelseniana, normas que generan obligaciones susceptibles de ser sancionadas, resultan ser situacionales, no necesariamente generales ni continuas” ¹¹⁹. Es por ello, que habremos de cuestionarnos estos dos puntos en particular: si el derecho consuetudinario es un sistema coherente de normas y si tales normas carecen de sanciones y que por ello no merecen el calificativo de jurídicas.

C. Derechos de los pueblos indígenas

La materia, las pretensiones indígenas, es lo que nos proponemos precisar en este apartado. Al respecto, García Ramírez señala que debemos “distinguir entre las reivindicaciones indígenas, estrictamente, y aquellas otras que esgrimen los indígenas y otros grupos sociales” debido a que existe una convergencia en sus movimientos y proyectos dada su comunicación que se presenta en la marginación común.

El reconocimiento a su existencia, el acceso a la justicia, la igualdad de oportunidades, el respeto a la cultura autóctona y a ciertas formas de autogobierno, así como a la preservación de la integridad de los territorios en los cuales habitan, son en general las demandas y derechos de los pueblos indígenas, veamos esto con mayor detalle a continuación.

¹¹⁸ Nuestra autora en cita continuó trabajando sobre la temática particular del uso diferenciado de la ley nacional y de las costumbres entre las comunidades indígenas, así, por ejemplo, también trabajó en comunidades totonacas de la sierra de Puebla, véase “Conflicto y Transacción entre la Ley y la Costumbre Indígena” en *Orden Jurídico y Control Social*, vol. 1, pp. 31-39 (también en *Crítica Jurídica*, núm. 11, pp. 97-103); y “Usos y Desusos del Derecho Consuetudinario Indígena” en *Nueva Antropología*, núm. 44, pp. 17-26

¹¹⁹ V. Chenaut y T. Sierra, “El Campo de la Investigación de la Antropología Jurídica”, p. 104

Existen algunos "catálogos" formulados por varios autores ¹²⁰, acerca de los reclamos jurídicos de los pueblos indígenas, que han sido producto del análisis de instrumentos, resoluciones y declaraciones emitidas por movimientos y organizaciones indígenas, así como de organismos no indígenas gubernamentales y no gubernamentales.

1. Status de etnia

Uno de las principales demandas de los pueblos indígenas es el derecho a su existencia como tales y a ser reconocidos tanto en el ámbito nacional como en el internacional, es decir, el reconocimiento a su personalidad jurídica como sujetos específicos al interior de una nación con los derechos originarios que les corresponden en un marco constitucional que establezca las obligaciones de los estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar una legislación pertinente, en la que, ante la ambigüedad de la definición y cuantificación de los pueblos indígenas a pesar del uso de criterios 'objetivos' como la lengua, el vestido, o la participación activa en la vida de la comunidad, se reconozca el derecho a la autodefinition como un derecho humano fundamental.

2. Derecho a la tierra y a los territorios

El derecho a la tierra es otra de las demandas fundamentales de los pueblos indígenas que tiene que ver con su derecho a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento, pero sobre todo para su sobrevivencia. Implica la participación en los beneficios de la explotación los recursos naturales: bosques, aguas, animales, minerales, así como en la conservación de las calidades del hábitat, con un equilibrio entre los bienes comunales y colectivos y la noción de los derechos de propiedad individual, indudablemente presente entre los indígenas. También se vincula en este rubro el reclamo por la conservación, recuperación y ampliación de sus derechos territoriales, es decir, el reconocimiento y la delimitación legal de sus territorios ancestrales, ocupados en forma continua por un grupo indígena a lo largo del tiempo y que generalmente representan el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo.

La importancia que tiene el acceso a la tierra en el mantenimiento de la identidad de los grupos étnicos radica en el hecho de que la mayor parte de sus demandas giran en torno a sus derechos a la tierra; se trata, de algo más que un factor económico o productivo, no consiste en una demarcación de tipo administrativo y rebasa lo meramente jurídico porque es el elemento central de su cultura. La falta de una legislación adecuada, con vinculación al esquema general de los derechos humanos, ha propiciado la pérdida progresiva de la tierra indígena en la mayoría de los países. El proceso es tan grave y así lo describe Alicia M. Barabás ¹²¹:

La pérdida del territorio étnico es especialmente grave ya que implica la ruptura de milenarios y equilibrados procesos de interrelación hombre-cultura-medio, que da como resultado la pérdida de recursos y la cancelación de multitud de conocimientos y prácticas: manejo del clima y del medio, técnicas productivas, estrategias laborales, acceso a productos naturales, creencias, costumbres, sitios de culto religioso y práctica terapéutica, etcétera; de gran relevancia para la supervivencia física y cultural del grupo. Por lo tanto, su pérdida no significa sólo la pérdida de un medio de producción intercambiable por otro de similar magnitud: para los pueblos indios la tierra es historia e ideología; la tierra es cultura.

¹²⁰ Como los que vamos a mencionar y en los cuales nos hemos apoyado para este apartado: D. Iturralde, "Las Demandas Indígenas y los Derechos Humanos" en el dossier *En torno al Derecho de los Indígenas*, p. 179 y 182; R. Stavenhagen, "Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina", pp. 32 y 41-45; Guillermo F. Margadant S., "En Camino Hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas", pp. 174-181; así como en J. E. R. Ordoñez Cifuentes, "Conflicto, Etnicidad y Derechos Humanos de los Pueblos Indios" en *Crítica Jurídica*, número 14, pp. 57-91, ensayo que el mismo autor reprodujo en 1996 en el capítulo "Catálogo de los Derechos Étnicos de los Pueblos Indios" en *La Cuestión Étnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*, pp. 151-191

¹²¹ "Normatividades Jurídicas en torno a las Relocalizaciones de Población Indígena", pp. 29-32

3. El derecho a la participación social: el etnodesarrollo

La oposición de los indígenas a un derecho nacional que los ha ignorado provocó su resistencia al cambio, pero posteriormente su actuación en diferentes foros nacionales e internacionales los motivó a luchar por una participación social efectiva en los recursos y beneficios del desarrollo y en la actualidad han recogido la teoría del etnodesarrollo como la instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas que incluye el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad: el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficits históricamente establecidos; y el derecho de tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo para convertirse en sujetos y no solamente objetos, manejando y aplicando la ayuda financiera destinada a los programas que les atañen, porque solamente así se podrá lograr que tales planes sean congruentes a sus necesidades y conocimientos y se evitaría el paternalismo y la corrupción. El patrimonio tecnológico indígena enriquecido con los avances científicos y técnicas de la humanidad, deberá integrar las nuevas estrategias de desarrollo de toda la sociedad, reconociéndose así su capacidad secular para desarrollar una relación armónica con la naturaleza.

4. Identidad cultural

Otra demanda fundamental consiste en el reconocimiento de una propia identidad étnica en materia religiosa, lingüística y educacional que se traduce en el derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas.

Ciertos procesos etnocidas que han afectado la supervivencia de las culturas indígenas como el cambio cultural espontáneo, la aculturación y las políticas estatales asimilacionistas se han encontrado con una cultura de resistencia, primero, pasiva, pero recientemente enriquecida por la participación de elites indígenas y militantes culturales.

Las organizaciones indígenas ahora reclaman modelos educativos en sus propios idiomas con programas de capacitación de maestros para su propia gente y contenidos curriculares que tomen en cuenta sus culturas indígenas, es decir, que la educación sea bilingüe y bicultural, pues es bien sabido que las políticas educativas de los gobiernos tienden a reproducir los valores y el uso de la cultura y el idioma oficial, por ello demandan el respeto y fomento del uso de sus lenguas —incluso su reconocimiento oficial, pues uno de los aspectos esenciales de la identidad étnica es el lingüístico¹²²—.

También reclaman la libre práctica de las religiones, el uso de las terapéuticas tradicionales y demandan el derecho de garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y a los medios de comunicación, así como la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza.

a) Lo cóncavo y lo convexo: derechos indígenas y etnocidio

Hablar de derechos indígenas y etnocidio es hablar de dos caras de la misma moneda, de lo cóncavo y de lo convexo: frente al etnocidio se encuentra la resistencia y la vigencia de los valores de los pueblos indígenas. Estas características de la identidad étnica han salido a flote a

¹²² Azzo Ghidinelli, "Los Tres Niveles de la Identidad Étnica del Maya" en *Estudios Internacionales*, año 2, núm. 3, enero-junio, Guatemala, 1991; Ordoñez Cifuentes, "El idioma, un derecho étnico específico" en la obra colectiva por él coordinada *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios. Justicia y Derechos Étnicos en México. II Jornadas Lascasianas*; III, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, 1, UNAM, México 1992, pp. 25-34 (también publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XLIV, números 197-198, Septiembre-Diciembre, 1994). La Declaración de Pátzcuaro (Pátzcuaro, Michoacán, México, julio de 1980) establece que el derecho a la lengua implica el derecho de las etnias a expresarse plenamente en sus respectivas lenguas en todos los actos de su vida pública, desde la educación para niños y adultos con planes y programas adecuados a su particular manera de pensar y actuar, hasta la sujeción a tribunales en los que sean juzgados en sus propias lenguas, conforme a normas concordantes con la cultura respectiva, sin que sea impedimento el número de miembros de cada etnia, privando un criterio cualitativo antes que cuantitativo: su texto puede consultarse en *México Indígena*, núm. 17, año III, 2ª época, julio-agosto de 1987, p. 47

pesar de las prácticas etnocidas, consistentes (entre otros mecanismos de opresión) en la afectación de territorios mediante despojos, reubicaciones compulsivas y emigraciones obligadas —búsqueda de empleo, desplazados y refugiados—, así como en la afectación cultural mediante escolaridad monolingüe, enajenación ideológica, discriminación y falta respeto a sus expresiones culturales y religiosas —y de ahí que debamos cuestionar el concepto cambio cultural “espontáneo”—.

1. *El significado de la palabra etnocidio*. Robert Jaulin ¹²³ afirma que es: “la destrucción de civilizaciones lo que quizás imperfectamente defina el término etnocidio” y señala que la palabra etnocidio debió ser conocida o inventada desde mucho tiempo atrás, sin embargo, fue la ausencia de un contexto que autorizara su uso el que provocó su constante rechazo u olvido: indica que en los antecedentes del tema, en 1947 y 1948 la Comisión número seis de la ONU, al examinar la noción de genocidio, rechazó el aspecto cultural, porque consideró que atentaba contra el sentido estricto del término, lo cual encuentra justificación en la obsesión imperante durante esa época, luego de los recuerdos del holocausto de la segunda guerra mundial.

Con relación al genocidio, la creación del vocablo se debe al jurista polaco Rafael Lemkin, durante un Congreso de Derecho Penal en Madrid, en 1933 ¹²⁴. La construcción de ambos términos procede a partir de la palabra homicidio:

en la cual se pueden identificar dos substantivos latinos: *homicida* (concreto), el asesino, y *homicidium* (abstracto), el asesinato, y por lo tanto pueden designar a su vez los asesinatos colectivos perpetrados contra razas o etnias y sus culturas, y calificar a los pueblos conquistadores que se manifiestan culpables ¹²⁵.

El propio Jaulin, indica que desde 1962, utilizaba la expresión “genocidio cultural” en su lucha por denunciar la liquidación de las civilizaciones indígenas y no fue sino hasta la primera mitad del año de 1968, cuando Jean Malaurie le sugirió el uso del término etnocidio, tomado del libro *Lo Exótico es lo Cotidiano* de Georges Condominas, editado por Malaurie. En febrero de 1970, Jaulin organizó en Francia el coloquio “El etnocidio a través de las Américas” e influyó para que el Congreso Internacional de Americanistas celebrara un simposio sobre el tema, (1970).

Como el desarrollo de este concepto se ha dado en el ámbito internacional, volveremos a su análisis en el siguiente capítulo.

b) Enseñanza de derechos humanos

En esta sección de identidad cultural, debemos también hablar de la capacitación en materia de derechos humanos porque también constituye una demanda de los pueblos indígenas ¹²⁶.

La modalidad que adquiere esta exigencia es que demandan la capacitación de derechos humanos también para los mestizos, es decir, para la población en general, pero en particular para autoridades, jueces, policías, etcétera.

El campo de la enseñanza de los derechos humanos se va acercando a los centros escolares, pues inicialmente sólo era impartido por las ONG's y posteriormente por las diversas instituciones gubernamentales (v. gr. INI, CNDH).

En México, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), es una asociación civil que ha desarrollado desde 1986 cursos y seminarios dirigidos a la población indígena con objeto de sensibilizar sobre el conocimiento de sus derechos y de brindar herramientas básicas para defenderlos. Con relación a los contenidos, durante la capacitación se consideran los siguientes aspectos: Derechos étnicos y derechos humanos; Demandas territoriales, derechos

¹²³ “El Etnocidio. Intento de Definición” en la obra colectiva compilada por el mismo autor *La Des-civilización. Política y Práctica del Etnocidio*. Serie Interétnica, a cargo de Guillermo Bonfil Batalla. Nueva Imagen, México, 1979, pp. 10-12

¹²⁴ J. E. R. Ordoñez Cifuentes, “Crímenes de Lesa Humanidad: Genocidio y Etnocidio” en *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio*, p. 16

¹²⁵ Marcel Bataillon. *De l'ethnocide*, 1970, citado por R. Jaulin. “El Etnocidio. Intento de Definición”, p. 9

¹²⁶ Gloria Ramírez, “Construcción y Enseñanza de los Derechos Humanos en el Marco de los Pueblos Indios”, en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 205-208

políticos y democracia; Derechos culturales y desarrollo; Política indigenista y legislaciones nacionales; Organización indígena y lucha por los derechos étnicos; Administración de justicia y servicios legales; y, Protección de los derechos humanos y los derechos indígenas.

5. Un sistema jurídico propio

Muchas organizaciones indígenas ahora han planteado como objetivo el reconocimiento formal de la costumbre jurídica y de las formas tradicionales de autoridad local, de resolución de conflictos, prácticas relativas a la herencia y el patrimonio, patrones de uso de la tierra y los recursos comunales, en general, una organización social propia basada en la vida comunitaria indígena, bajo el argumento de que la viabilidad de las culturas indígenas depende de la vitalidad de la organización social del grupo y, en muchos casos, del uso activo de la costumbre jurídica local.

Esto se ha transformado desde hace poco en una demanda importante de los pueblos indígenas, en la medida en que el no reconocimiento de la organización social local y de la costumbre jurídica por parte del sistema jurídico estatal y de la administración pública, también contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas.

6. El derecho a la participación política: la autodeterminación y la autonomía

Las organizaciones indígenas reclaman la creación de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el desempeño y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalización de los Estados mediante la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno (consejos municipales, legislaturas estatales, congresos nacionales)¹²⁷, para asegurar sus conquistas históricas y, legitimar sus propias formas de autoridad, representación y administración de justicia; y, en este último sentido, demandan también ahora el derecho a la libre autodeterminación (garantizado en el derecho internacional), el cual se expresa a través de la autonomía y autogobierno locales y regionales.

Muchos Estados todavía temen estas demandas, porque creen que serían un paso hacia la secesión y la fragmentación del Estado nacional, pero las organizaciones indígenas generalmente insisten en que sólo piden autodeterminación interna y mayor participación en la política nacional, no como una minoría excluida, sino como los descendientes de los primeros habitantes del país, por lo tanto, como los auténticos 'representantes' de la 'nación'.

Ya Sergio García Ramírez exhortaba el abandonar la "táctica de alarma" ante la pretensión autonomista, pero, desde luego, aclara que tampoco se trata de crear situaciones jurídicas de excepción: ni las antiguas "repúblicas de indios", ni una marginación que impida el desarrollo. Es preciso fomentar nuevos espacios de autonomía y de respeto al derecho de ser diferentes.

Diversos autores han puntualizado también que los indígenas demandan el reconocimiento a su capacidad para desarrollar sus propios proyectos, sin que se malinterprete como deseos de independencia o separación; así, para Carlos Durand Alcántara¹²⁸ la autodeterminación implica el abandono de políticas hegemónicas y la creación de nuevos espacios en los que las poblaciones indias definan los gobiernos y formas de administración y organización más acordes con su reproducción sociocultural; en tanto que por autonomía no se entiende extraterritorialidad con la que se proponga crear un Estado dentro de otro, significa que

¹²⁷ J. E. R. Ordoñez Cifuentes, "Los Indígenas y los Espacios Legislativos. Parlamento Indio Americano" en *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*, 1ª ed., IJ-UNAM, México, 1993, pp. 27-44

¹²⁸ "Por Una Reformulación de la Legislación Mexicana en Materia de Poblaciones Indias" en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, p. 94

la reproducción de las sociedades indias se rijan económica, social y culturalmente con soberanía plena de sus derechos históricos.

a) La autodeterminación interna

Luis Díaz Müller¹²⁹, desde una perspectiva de análisis a partir de un enfoque sociopolítico, propone “un nuevo concepto de autodeterminación, interna y externa, que exprese un mayor poder explicativo y analítico para comprender la interacción federalismo y minorías, promoviendo el adecuado respeto de la participación, igualdad y cooperación de estas comunidades”. Dicho autor destaca la noción de federalismo integral, como una “opción política para construir unidades organizativas viables. No se trata de construir ‘mini Estados’: el criterio consiste en que a partir de la autodeterminación (interna y externa) puede realizarse una relación armónica del sistema político con las minorías”.

Sostiene Díaz Müller que la incorporación de las minorías a un Estado federal consiste en un mecanismo de ‘autodeterminación limitada’, pues el federalismo, como un modelo de autonomía no niega la autoridad central, sino que la limita, por eso no se contrapone con el concepto de autodeterminación interna, con el cual es posible establecer un adecuado equilibrio entre los intereses del sistema político general con los derechos humanos de las minorías y afirma que la base de la relación entre el sistema federal y las minorías es la autodeterminación interna, entendido como el derecho de administrarse por sí mismos. Reconoce, sin embargo, que aunque la autodeterminación externa es una idea consagrada en numerosos textos internacionales, la legitimidad y reconocimiento de la autodeterminación interna se encuentran en proceso de desarrollo incipiente.

El planteamiento expuesto concibe a la autonomía y a la autodeterminación interna como conceptos carentes de una titularidad absoluta de la soberanía, pues el titular de la soberanía, en términos clásicos, es el Estado, reservando a las minorías (étnicas, religiosas o culturales) en un sistema federal pluralista e igualitario del derecho de gozar de autodeterminación relativa o autodeterminación interna, referida a las formas de organización del poder de las minorías, respetando sus derechos económicos, sociales y culturales: hábitat, modo de vida, tradiciones, costumbres, organización del poder, lengua, cultura; en fin, todo lo que se refiere a las posibilidades de las minorías de otorgarse una forma de organización autónoma. De esa manera, las minorías están en capacidad de decidir y manejar sus asuntos internos; dejando al poder central la conducción de las relaciones exteriores.

b) La autonomía regional: ejercicio de la autodeterminación

Los conceptos de autodeterminación y autonomía también han sido ampliamente estudiados por Héctor Díaz Polanco¹³⁰. Sostiene este autor que en una definición comprehensiva el sistema de autonomía “se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas de legislar acerca de la vida interna y para la administración de sus asuntos [...] siendo un régimen demandado y escogido por las propias colectividades de que se trata, resulta que la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación”. Afirma que es incorrecto concebir respecto de ambos conceptos una naturaleza distinta o incluso contrapuestos entre sí y concluye que ésta debe concebirse como una forma de ejercicio de aquélla.

¹²⁹ “Las Minorías Étnicas en Sistemas Federales: ¿Autodeterminación o Autonomía?” en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, pp. 47-61

¹³⁰ “Autonomía y Autodeterminación” en *México Indígena*. (Sección “El espíritu de la colmena”), núm. 12, septiembre, INI-CICC, México 1990, pp. 5-9 y “Derechos Indígenas y Autonomía”, en *Crítica Jurídica*, núm. 11, pp. 31-58

En un mayor desarrollo de estas ideas, Díaz Polanco ¹³¹ afirma que la autonomía puede interpretarse en dos sentidos, en el primero tan sólo “se concibe como una permisión más o menos amplia para que los grupos étnicos se ocupen de sus propios asuntos o para que mantengan sus usos y costumbres”; el segundo sentido va más lejos, “se trata más precisamente de un régimen político-jurídico, acordado y no meramente concedido, que implica la creación de una verdadera colectividad política en el seno de la sociedad nacional”. Este último sentido es un intento de búsqueda de formas de integración política del Estado nacional basadas no en la subordinación sino en la coordinación de sus colectividades parciales, que mediante regiones autónomas se traduzca, a la manera de Eduardo L. Llorens, en la “congruencia entre la pluralidad y la unidad de la integración política” ¹³².

Porque sin duda es posible lograr ese equilibrio. La dificultad estriba en la concepción que se tiene del significado de las palabras autodeterminación y autonomía; aquélla es identificada con el derecho a la independencia política y al establecimiento de un Estado nacional propio, reservando la autonomía para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales, como el autogobierno, pero sin acceder a la independencia estatal. Díaz Polanco denuncia ese límite arbitrario del derecho a la autodeterminación que lo reduce a tan sólo a una de sus posibles formas concretas, impidiendo concebir las demás formas particulares justamente como ejercicio de aquel derecho fundamental. Precisamente, la autonomía constituye un derecho fundamental, en este caso, para los grupos étnicos, pues sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones que plantean, convirtiéndola así en la “madre” del conglomerado de sus demandas.

Es así como, en el ejercicio de su derecho a la autodeterminación, los pueblos pueden optar entre la constitución de un Estado nacional propio o la conformación de entes autónomos en el marco de un Estado determinado y, ha ocurrido que en Latinoamérica ninguna organización indígena pretende declarar soberanía política, crear su propio Estado nacional o pronunciarse por la independencia; lo único que han demandado es mantener y desarrollar sus formas propias de vida sociocultural en el marco de las respectivas estructuras nacionales, pues como afirma Díaz Polanco: “Las etnias han escogido dar la pelea en el contexto de los Estados nacionales respectivos. En cualquier caso, los pueblos indios no están preocupados por la separación, sino por garantizar el ejercicio de sus derechos”.

c) La autodeterminación como problema constitucional

En opinión de Bartolomé Clavero ¹³³, para la distinción jurídica entre el derecho de autodeterminación y la necesidad o la misma posibilidad de constitución estatal debe atenderse a la desvinculación conceptual entre las categorías de pueblo y de Estado. Faltando una constitución de Estado, no tiene por qué producirse la pérdida del derecho colectivo de determinación propia, pues “éste ni se agota en la constitución de estado ni tiene por qué abocar a ello si quiere hacerse operativo y conservarse”.

El derecho indígena es un problema constitucional “por la misma razón por lo que lo es el derecho estatal”, es decir, debe considerarse que el derecho de un pueblo que no forma Estado se sitúa, sin necesidad de constituirse en Estado, a un nivel equivalente al estatal y no a otro por muy comunitario que también sea. Se trata de un específico derecho colectivo que corresponde al pueblo antes que al Estado, incluso, Clavero sostiene que corresponde sólo al pueblo en principio, pues, si le corresponde al Estado es porque se trata de un pueblo que se ha autodeterminado en sentido de constituirse estatalmente. Así, la autodeterminación es derecho de pueblo, que

¹³¹ *Autonomía regional: la Autodeterminación de los Pueblos Indios, Siglo XXI—Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México 1991, pp. 151-162*

¹³² “La Autonomía en la Integración Política” en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932, p. 24, citado por Díaz Polanco, *Autonomía Regional*, p. 153. En las páginas 171-199 de su obra, Díaz Polanco estudia tres casos de régimen autonómico: la ex-URSS, España y Nicaragua.

¹³³ *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, pp. 75-78 y 120

corresponde igualmente al Estado no indígena como a la comunidad indígena, en la medida en que esta última requiere, “en consideración a su cultura y a su territorio, en atención a sí misma, el mismo tipo y grado de condicionamientos, limitaciones y exclusiones de libertades que el estado”.

D. Derecho indígena

Para abordar la cuestión, María del Carmen Carmona Lara ¹³⁴ plantea que el primer problema “es el de la existencia de este derecho, es decir, si realmente existen dentro de las normas de convivencia y tradición de las comunidades indígenas, elementos que tengan la posibilidad de encuadrarse en el estudio propiamente jurídico; o si es necesario crear una metodología diferente para abordarlo, dadas las características de las normas que son susceptibles de este análisis”. Se pregunta, además, “¿puede ser considerado como un sistema jurídico?, es decir, es un todo coherente, con instituciones jurídicas y formas de expresión específicas, o el análisis, por la diversidad de comunidades, organización social, y por ende de costumbres jurídicas, nos puede llevar a abordar el aspecto jurídico de estas normas de convivencia y tradición de cada comunidad, como si fueran un sistema autónomo por cada comunidad, y su análisis únicamente puede darse por caso”.

En otro texto, la misma autora define al derecho indígena como el “conjunto de normas de convivencia que llegan a ser generalizadas en una comunidad que, por el grado de evolución histórica, tradición, ubicación, lengua y carácter de su población, pueden ser calificadas como indígenas” ¹³⁵.

Desarrollando las ideas del guatemalteco Augusto Williamsem, experto en cuestiones indígenas, Teresa Valdivia Dounce ¹³⁶ sostiene que el derecho indígena no es un derecho desarticulado compuesto de la práctica de algunas normas sobrevivientes, es decir, sin institucionalidad social, por el contrario, es un sistema jurídico, un derecho propio, con sus principios morales y filosóficos, con instituciones, códigos, como cualquier otro sistema jurídico mundial; en todo caso, es otro tipo de sistema de derecho diferente al derecho positivo que nos rige, es decir, defendiendo un planteamiento del pluralismo jurídico, sostiene que existen tantos sistemas jurídicos como sociedades culturalmente distintas existan en el mundo.

Valdivia reseña los puntos de acuerdo en la anterior definición de derecho indígena:

- 1) Es un sistema jurídico estructurado, fundado en una concepción cultural indígena opuesta o, por lo menos, diferente al derecho positivo nacional.
- 2) Es un conjunto de normas o pautas culturales en donde puede expresarse, a través de cualquiera de las esferas de la vida social, la concepción y práctica que el pueblo indígena tiene sobre lo que es el derecho.
- 3) Es compatible con los derechos de los pueblos.

El doctor González Galván ¹³⁷, como hemos visto, defensor del paradigma del pluralismo jurídico afirma que:

El reto que se tiene en las postrimerías del siglo XX es el de concebir un derecho que establezca los principios de convivencia entre concepciones diferentes de pensar y practicar el orden de pueblos culturalmente diversos [...], al interior de un mismo territorio.

Señala que el derecho indígena es la intuición que tienen los indígenas para concebir un orden, cuyas categorías o principios son la cosmología y la colectividad. Sus normas no son sólo

¹³⁴ “La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena”, p. 212

¹³⁵ “La Política Indigenista en México”, en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, [pp. 35-45], p. 37

¹³⁶ ¿Porque Hoy Una Antropología Jurídica?, pp. 115-118

¹³⁷ “Una Filosofía del Derecho Indígena (Desde una Historia Presente de las Mentalidades Jurídicas)” en *Lecturas guerrerenses*, año 1, núm. 5, mayo-junio, 1996. Chilpancingo, Guerrero, México, pp. 4-7 (también en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXX, núm. 89, mayo-agosto, 1997)

producto de la razón humana, sino también de las fuerzas de la naturaleza, en las que el hombre es tomado en cuenta como parte de ellas, como ente colectivo, mediante una creencia milenaria en la que no existe separación entre lo ético y lo jurídico. El órgano encargado de establecer esas normas es el concejo de ancianos que tienen las cualidades de ver, saber, interpretar y actualizar sus creencias jurídicas, éticas y políticas que se expresan en la costumbre; su orden está basado en reglas cuya obligatoriedad está justificada en la repetición de conductas originadas desde los inicios de su mundo, del mundo de sus ancestros y transmitidas oralmente.

Oscar Correas también admite el concepto pluralista del derecho indígena, y lo concibe como un sistema jurídico¹³⁸. Este autor utiliza la expresión derecho indígena para referirse al "conjunto de normas eficaces en comunidades que contienen, en grado variable, elementos culturales indígenas". Sostiene, por cuanto al vocablo normas, que es diferente al de costumbre en tanto que éste no significa "lo que la gente hace" y sentencia:

Los antropólogos, siguiendo a los juristas precisamente en lo que no debieron seguirlos, usan la palabra "costumbre" para referirse a las normas no escritas. Lo primero que habría que hacer es dejar de lado ese término confuso, y hablar, simplemente de derecho escrito y no escrito. Con ello se terminaría la lamentable cuanto inútil discusión acerca de si las normas de las comunidades son o no son derecho, [...] si responden o no a las características de la definición de derecho [...] si lo observado responde al concepto, entonces es derecho, esté o no esté escrito, [...] digan lo que digan los textos de los juristas.

Reconoce por otra parte, que la antropología enseña que, tratándose del derecho indígena, la fuerza ocupa un espacio mucho menor que no es posible separar las normas jurídicas de otras, por eso es que las formas de coacción no violentas, tienen un papel mayor en el sistema normativo indígena, a diferencia de la firmeza de esa separación que caracteriza al derecho europeo y afirma que es derecho el que produce el poder o el que se consigue hacer cumplir, por lo tanto, las normas de una comunidad indígena son las que dicen los ancianos, o bien, son las que efectivamente se cumplen. En ese sentido, si un sistema jurídico existe porque es eficaz, y lo es porque sus normas son efectivas, entonces la normatividad de cada comunidad indígena constituye un sistema jurídico, lo que da como resultado la existencia del pluralismo jurídico, e insiste que esto implica el pluralismo estatal.

Así, llega a la definición de sistema normativo indígena, entendido como conjunto de normas que amenazan con la violencia, física o simbólica, y que son aplicadas por miembros perfectamente identificables como funcionarios de esos sistemas. Pero, además, sostiene que se trata de un sistema jurídico con distinto grado de hegemonía, subordinado, en la medida que el derecho indígena es un derecho alternativo respecto del dominante pues sus normas describen conductas de manera diferente y por lo tanto coexisten.

Critica, finalmente, al concepto de soberanía como un concepto obsoleto para la ciencia social de finales del siglo XX, pues mientras subsista su significado jurídico de que para el Estado moderno soberano no hay ningún poder por encima de él, las normas reconocidas serán sólo las producidas por el poder, lo que se traduce en la negación de cualesquiera otros sistemas jurídicos, los cuales, aún si el sistema estatal los autoriza, equivaldría a concebir un mismo sistema y no el pluralismo de sistemas que existe en la realidad.

La coexistencia de dos sistemas jurídicos que regulan las relaciones sociales, y las específicamente jurídicas, de los pueblos indios, también es sostenida por Carlos Durand Alcántara¹³⁹. Uno de estos sistemas tiene pleno reconocimiento —el del derecho positivo mexicano como discurso jurídico hegemónico— y respecto el cual el autor cuestiona por su insuficiencia para los pueblos indios dado que "no sólo no reconoce la personalidad jurídica histórica de las poblaciones indias, sino que las limita y contradice en su diversidad cultural". El

¹³⁸ Véanse "La Teoría General del Derecho frente al Derecho Indígena", pp. 16-27; "Ideología Jurídica, Derecho Alternativo y Democracia"; y "El Derecho Indígena frente a la Cultura Jurídica Dominante" en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios*, p. 99

¹³⁹ "Los indios frente al derecho mexicano" en *Lex*, 3ª época, año III, número 21, marzo, 1997, pp. 37-41 (primera de tres partes). Véase también su "Antropología Jurídica" en *Alegatos*, número 32, UAM-Azcapotzalco, enero-abril, 1996

segundo sistema lo concibe como una "normativización" no estatal que fluye desde el seno de la sociedad civil a la cual se le mantiene al margen de su formalización frente al Estado; se trata del derecho indígena, "integrado por un conjunto de normas jurídicas de tipo costumbrista que regulan las relaciones sociales de los pueblos indios, contando con sus propios órganos reguladores y aplicadores de dicha normatividad" y asevera que las particularidades de este sistema "se definen en relación a la cultura y relaciones sociales que se desenvuelven en los pueblos indios [...] Al ser el derecho consuetudinario indígena parte integrante de la estructura social y cultural de las poblaciones indias, constituye un medio alternativo reivindicador frente al derecho positivo que desconoce su normatividad".

El planteamiento más importante para nuestra investigación, que ya hemos vislumbrado con las ideas de Clavero, es el tratamiento constitucional de la cuestión indígena ¹⁴⁰. Dicho jurista sostiene que el derecho indígena, como derecho colectivo, como derecho de los pueblos indígenas, es un problema constitucional porque plantea una competencia con el derecho estatal respecto al derecho individual o derechos individuales. El individuo es la base constitucional y la base del derecho porque para su legitimación debe partirse de los individuos, de su libertad y de su realidad; así, un derecho colectivo debe responder a los derechos individuales, pues también se legitima por la adhesión de quienes con su conducta manifiestan que la colectividad les responde, cuando los individuos se identifican con la tradición de una comunidad. Una comunidad cultural tiene un derecho propio de carácter colectivo en la medida en que el individuo tiene derecho a una cultura, cuyo ejercicio sólo puede ser colectivo. Por eso es que los individuos son tales por lo que tienen en común, sin distinciones entre indígenas o no indígenas; así, los derechos humanos y los derechos constitucionales son iguales para unos y para otros, pero el principio jurídico de la igualdad puede producir el resultado constitucional de desigualdad, como lo constataremos en nuestro recorrido por la historia del derecho indígena en los capítulos 3 y 4. Al ser el derecho individual la base del derecho colectivo, el derecho primero es el del individuo y este derecho comprende a la cultura; luego, la cultura es el primer círculo de derecho colectivo, su circuito primero.

En ese orden de ideas, debe decirse que "entre individuos de diversas culturas dentro de un mismo estado, como dentro de una misma humanidad, no tiene por qué regir una igualdad plena de derechos". Así como hay grados de igualdad, hay grados de jurisdicción. Además de corresponder al estado, la facultad judicial de reconocimiento y adjudicación de derechos que debe prevalecer a nivel comunitario es la indígena, porque conoce y entiende la cultura propia. Y la competencia jurisdiccional a ese nivel comunitario debe extenderse también a la potestad normativa, como capacidad de acuerdo e imposición de normas, y en un pluralismo máximo, también debe comprender a la autonomía de poderes limitado a ese espacio.

Bien dice Clavero que no es la historia pasada lo que legitima a una colectividad o a un Estado sino el individuo presente ¹⁴¹. En su caso

los individuos indígenas que se adhieren cotidianamente y participan activamente en una cultura propia, son ellos y son ellas quienes legitiman su colectividad. De ahí nace la desigualdad que es igualdad. No lo hace de unas tradiciones y costumbres que diferencien a la comunidad sometiendo al individuo, sino de la adhesión de éste a aquéllas en el seno entonces de una colectividad que, con dicha base de libertad, dispone también de sí misma, cuenta con capacidad tanto para mantener costumbres como para dotarse de normas nuevas.

Pero el sistema jurídico nacional y local en la América Latina es identificado invariablemente con el orden constitucional, a pesar de que se reconoce ya la existencia de otro

¹⁴⁰ *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, pp. 121-143

¹⁴¹ Clavero se apoya en buena medida en la obra, entre otras del indio norteamericano Robert A. Williams Jr., *The American Indian in Western Legal Thought: the discourses of conquest*, Oxford, 1990. De dicho autor indio hemos encontrado también otro trabajo más reciente "The people of the states where they are found are often their deadliest enemies: The Indian side of the story of Indian rights and federalism" en *Arizona Law Review*, vol. 38, no. 3, Fall, 1996, Tucson, Arizona.

orden jurídico consistente en los usos y costumbres de las comunidades indígenas, sin que esto implique su reconocimiento como derecho propio. Se trata de un *colonialismo interno* basado aún en la aplicación del *status de etnia*, de un constitucionalismo de bloqueo cultural por falta de sensibilidad ante la cultura ajena:

La tolerancia normativa de las costumbres plurales, este pluralismo jurídico de tracto colonial, es algo más llevadero que la exigencia constitucional de todo un pluralismo normativo y jurisdiccional consecuente con el étnico y cultural. Esta misma posibilidad, la constitucional, queda cancelada por aquélla, la consuetudinaria [...] el imperativo constitucional ni siquiera se imagina o sólo sabe concebirse en los términos de incapacidad indígena e intervención no indígena.

Concluye Clavero diciendo que se precisa de un cambio de cultura general: una cultura universal que sea cultura de derechos, de derechos humanos. Se cuenta con los principios, principios jurídicos, pero los procedimientos fallan porque no responden todavía a los principios. El reto constitucional, que no procede de la historia —aunque para comprobarlo debamos estudiarla— si no que procede de los humanos mismos, es articular la libertad personal, la autonomía comunitaria, la compatibilidad cultural y la convivencia ¹⁴².

E. Justicia indígena

Clavero nos ha asomado también al tema de la jurisdicción, la *jurisdictio* (declarar el derecho). Precisamente, una de las principales demandas indígenas es la de un acceso pleno a la jurisdicción, pero no solamente a la del Estado sino a la jurisdicción propia, a la jurisdicción indígena.

Al margen de un tratamiento de la Teoría General del Proceso ¹⁴³, bástenos con expresar unas ideas básicas que nos conduzcan al establecimiento, por un lado, de la cuestión del acceso a la justicia, como el correcto funcionamiento de la administración de justicia que tienda a eliminar en los indígenas los efectos que produce la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de sus derechos ante los órganos estatales de resolución de controversias; y, por otra parte, el acceso a una plena jurisdicción indígena integrada por autoridades tradicionales de las propias etnias.

Debemos partir de una noción aproximada de la jurisdicción: se trata de una institución que consiste en la “función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial” ¹⁴⁴. En un encuadramiento constitucionalista, la jurisdicción es una de las tres funciones del Estado, que desempeña mediante el Poder Judicial; y para el derecho procesal, es la actividad del propio Estado que imparte la función jurisdiccional a través del proceso ¹⁴⁵.

No obstante, el proceso no es el simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias como mecanismo para el acceso a la prestación jurisdiccional, sino que es el instrumento para realizar uno de los derechos esenciales del ser humano que se traduce en el derecho fundamental a la justicia ¹⁴⁶.

¹⁴² *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, pp. 165-178

¹⁴³ Para cuyo estudio la bibliografía es profusa, pero podría consultarse principalmente, Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, “La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal”, en su obra *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*, UNAM, México, 1974, Tomo I, pp. 525-615

¹⁴⁴ Héctor Fix-Zamudio, “Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales de Latinoamérica”, en el libro colectivo del mismo nombre, UNAM, México, 1977, p. 13

¹⁴⁵ N. Alcalá-Zamora y Castillo, “Notas Relativas al Concepto de Jurisdicción” en su obra ya citada *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso*, Tomo I, pp. 29-60

¹⁴⁶ H. Fix-Zamudio, *Los Problemas Contemporáneos del Poder Judicial*, Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1986, p. 5

La problemática que los indígenas acusan en esta materia, se presenta en dos vertientes: por un lado, la ignorancia en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos ante las instancias estatales y, por otra parte, en cuanto al papel que toca a los jueces del Estado en la tarea, no bien atendida, de la tutela efectiva de dichos derechos ¹⁴⁷.

Pablo Yanes Rizo ¹⁴⁸, considera que el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado de los pueblos indígenas del país no puede lograrse mientras el sistema judicial carezca de legitimidad debida; propone su democratización mediante la descentralización de la administración de justicia, una nueva relación entre derecho estatal y costumbres jurídicas indígenas en las que éstas puedan desarrollarse sin contraponerse al derecho estatal y, a su vez, que el derecho estatal tenga por esta vía la posibilidad de enriquecerse y democratizarse.

Pero, como dice Bartolomé Clavero, los problemas constitucionales fundamentales en el marco del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de los derechos individuales de los propios indígenas son de cultura y de jurisdicción:

El problema cultural es el de la pluralidad en el mismo entendimiento de lo que deban suponer los derechos individuales como seres humanos en el contexto comunitario de la vida social. [...] Si los entendimientos culturales pueden ser diversos, el problema inmediato es el de la jurisdicción que debe resultar competente para resolver los conflictos particulares, para declarar y amparar derechos individuales concretos. En este punto la posición manifestada es categórica: se entiende que sólo las jurisdicciones pertenecientes a la propia cultura e identificadas con ella, las jurisdicciones por lo tanto indígenas, han de ser las competentes.

Pero un ejercicio de jurisdicción que afecta a los derechos humanos no debe ser soberano. Deben también operar ulteriormente jurisdicciones estatales e incluso internacionales que suelen responder al entendimiento de los derechos humanos más identificados con una sola cultura, cultura obviamente no indígena. Es en todo caso esperanzador que tanto en el derecho internacional como en los derechos constitucionales estatales, esté hoy planteada la necesidad de un giro pluricultural que habrá de afectar a todo el ordenamiento jurídico ¹⁴⁹.

En el mismo evento, sobre Constitucionalidad y derechos de los Pueblos Indígenas, participaron Rodolfo Piza y Fabián Volio, miembro del Consejo Directivo del IIDH, el primero, y Consultor del mismo Instituto, el segundo. Piza reconoció como constitucionalista que los problemas constitucionales son problemas de derechos humanos y que el Estado de derecho es un Estado pluriétnico, en consecuencia, los pueblos indígenas tienen derecho a un constitucionalismo que refleje esa realidad y aseguró que el derecho consuetudinario también es un derecho de la misma categoría que el derecho escrito. Por su parte, Volio sostuvo que la condición multiétnica obliga al reconocimiento de la autonomía originaria de las comunidades indígenas, sin que esto implique la posibilidad de desintegrar el territorio del Estado, debido a que pueden subsistir varias culturas bajo el mismo marco constitucional y, señaló que hasta ahora ninguna Constitución reconoce el derecho indígena como tal, lo que significa una deficiencia del actual derecho constitucional.

En México, Enrique Larios ¹⁵⁰ afirma que el derecho indígena está vivo y coexiste junto al derecho mexicano, "debemos aceptar que están presentes en la República varias jurisdicciones indígenas y éstas deben alcanzar su reconocimiento constitucional [...] De no reconocerse la jurisdicción indígena, la realidad seguirá rebasando la omisión del constituyente permanente".

Los juristas comenzaron a reconocer la existencia del derecho indígena y a pugnar por el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena. Los términos en que se lleve a cabo dicho reconocimiento están en debate.

¹⁴⁷ María del Pilar Hernández Martínez. "Del Acceso a la Justicia de los Grupos Étnicos" en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, pp. 53-63

¹⁴⁸ "Administración de Justicia y Costumbre Jurídica" en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, vol. 1, pp. 11-17

¹⁴⁹ "Derechos indígenas versus cultura constitucional", ponencia reseñada en el Informe de la Relatoría sobre el Coloquio celebrado en Guatemala los días 7 y 8 de marzo de 1994: "Constitucionalidad y Derechos de los Pueblos Indígenas", organizado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁵⁰ "Jurisdicción y Entidades Indígenas" en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, p. 29

CAPITULO 2. DERECHO INDIGENA Y DERECHO INTERNACIONAL

La paz es asunto de todos y, en su construcción, los pueblos indígenas están llamados a desempeñar un papel fundamental, ahora que ya son escuchados y que su sabiduría ancestral se empieza a reconocer como fuente de enseñanzas que resulta indispensable tener en cuenta.

*Lourdes Arizpe**

En la primera parte del presente capítulo veremos como ha sido que en el ámbito internacional es donde se han dado las mayores aportaciones para el desarrollo y fortalecimiento del derecho indígena, a pesar de que el derecho internacional aún es ambiguo respecto del reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en particular, acerca de su *status* de pueblos dentro de los Estados nacionales, estando a debate su derecho de libre determinación. En la segunda parte, observaremos como ha repercutido ese desarrollo en las constituciones y la legislación de algunos países latinoamericanos, ya que sin el impulso jurídico exterior no podría entenderse su evolución.

La identidad cultural de los pueblos y el principio de autodeterminación fueron aspectos fundamentales del proceso de descolonización en el mundo, el cual se inició en los años posteriores a la primera guerra mundial, pero sólo adquirió fuerza hasta después de la segunda conflagración. Los cambios políticos vinieron acompañados con la exaltación de valores tradicionales en los continentes colonizados mediante ideologías como el “asiatismo” (en países asiáticos), el “islamismo” (en países árabes y musulmanes), y la “negritud” (en países africanos), mientras que en América Latina, surgió el *indigenismo*.

I. ORGANISMOS INTERNACIONALES

En este subcapítulo reseñaremos brevemente la acción realizada en torno a la cuestión indígena en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos especializados: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —pionera al considerar específicamente los derechos de las poblaciones indígenas—; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); la Organización de Estados Americanos (OEA); así como por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y otros organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

* “La UNESCO y los pueblos indígenas” en Lydia Van de Fliet (comp.). *Guía para Pueblos Indígenas. Sobre Políticas, Proyectos, Asistencia Financiera y Técnica de Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales en América Latina*. CNDH, México, 1997, p. 144

Debido al carácter inter-estatal que prevalecía, los pueblos indígenas no fueron considerados sujetos del derecho internacional. Tampoco se les reconoció el carácter de pueblos coloniales, ni más adelante, el derecho a la autodeterminación.

A finales del siglo pasado encontramos algunos antecedentes aislados con pretensiones de mejorar las condiciones y bienestar de los aborígenes o tribus nativas, como las conferencias internacionales de Berlín (1884-1885) y de Bruselas (1889-1890), ambas dedicadas al África. Al terminar la Segunda Guerra Mundial se desarrolló una doctrina basada en la idea del 'mandato' o 'administración fiduciaria', cuyo antecedente sin duda lo es el artículo 22 del Pacto de la Liga de las Naciones que se refiere a "pueblos aún no capaces de enfrentar por sí mismos las difíciles condiciones del mundo moderno". El Pacto vio en el bienestar y desarrollo de esos pueblos "un deber sagrado de la civilización". El artículo 23 obligaba a los miembros de la Liga a asegurar un trato justo a los habitantes nativos de los territorios sometidos a su control¹.

Sin embargo, no se recogieron los derechos colectivos o grupales de los pueblos indígenas: los Comités de Arbitraje Internacional y la Corte Permanente de Justicia Internacional no les reconocieron personalidad jurídica y negaron a sus tratados el carácter de instrumentos internacionales de derecho, circunscribiéndolos a la legislación local de cada Estado.

A. ONU²

Es hasta esta década de los noventa cuando asistimos a la consolidación de una preocupación internacional: la situación de los pueblos indígenas en el mundo.

Sin embargo, la cuestión indígena como tema central en el marco de la ONU, puede encuadrarse dentro de una evolución de casi tres fructíferas décadas a partir de la Resolución 1589 (L) de 21 de mayo de 1971, mediante la cual el Consejo Económico y Social autorizó realizar el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Desde entonces, se fortaleció el debate sobre el tema con el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (1982); el Fondo Voluntario para Poblaciones Indígenas (1985); la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1993); la proclamación, que hiciera la Asamblea General (1994), del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo para el periodo 1995-2004; y el estudio de la posibilidad del establecimiento de un Foro Permanente sobre Poblaciones Indígenas en el Sistema de las Naciones Unidas, como uno de los principales objetivos del Decenio (1995).

1. La declaración universal de los derechos humanos

En la terminología internacionalista se habla de tres generaciones en los derechos del hombre: los derechos civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y los derechos de solidaridad³.

El siglo XVIII y la doctrina del individualismo liberal trajeron consigo una corriente de pensamiento destinada a proteger a la persona humana de los abusos del autoritarismo monárquico. Ello dio lugar al nacimiento de los derechos civiles y políticos como una forma de oponerse al Estado.

Pero la Revolución Industrial y el desarrollo del liberalismo económico significaron una profunda transformación del sistema de vida, en especial, de las condiciones de trabajo para las

¹ Natán Lerner, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación*, CNDH, México 1991, p. 132

² La Organización de las Naciones Unidas fue creada en 1945 al término de la segunda guerra mundial; su fin último: la protección de los derechos humanos, es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo. Está conformada por seis órganos principales: la Asamblea General, la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Administración Fiduciaria y el Consejo Económico y Social. Adicionalmente, la Carta de la ONU establece en los artículos 57 y 63 la creación de varios organismos especializados autónomos que colaboran con la ONU y entre sí a través del mecanismo coordinador del Consejo Económico y Social (ECOSOC), como son la OIT y la UNESCO.

³ Luis Díaz Müller, *América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, 1ª ed., FCE, México, 1986, pp. 133-140

grandes mayorías. Transcurrida la etapa de formación de los Estados nacionales, con un desarrollo expansivo y vertiginoso del capitalismo liberal, millones de hombres se vieron enfrentados al desempleo y la guerra. Se hizo necesario agregar a las libertades públicas un sustento económico y social que permitiera su plena realización. La sociedad civil reclamó la incorporación de nuevos derechos que aseguraran al individuo una vida garantizada económica y socialmente. Pasada la primera Guerra, con su secuela de destrucción, desempleo e inflación generalizada, las corrientes renovadoras del derecho empezaron a plantearse la necesidad de incorporar a los textos constitucionales una segunda clase de derechos: económicos, sociales y culturales. Su función fue la de ser instrumentos para exigir prestaciones al Estado.

Los derechos del hombre de la tercera generación son derechos colectivos. Los derechos de solidaridad o de la tercera generación implican un reclamo internacional a los Estados y a la comunidad internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) del 10 de diciembre de 1948, haciéndose eco de la evolución generacional, establece sólo dos tipos de derechos: civiles y políticos y económico-sociales. Los derechos de solidaridad o de la tercera generación no son contemplados en esa Declaración; en consecuencia, podemos entender que al tratarse de derechos colectivos, los derechos de los pueblos indígenas estuvieron ausentes, desde sus orígenes, en la agenda de las Naciones Unidas.

No obstante, resulta indispensable observar los principios de igualdad y libertad consagrados en la DUDH, pues este instrumento es el más importante en materia de derechos humanos y por ello es el marco de referencia obligatorio para los derechos de los pueblos indígenas⁴. En su artículo 1 dice: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros"; en el artículo 2.1: "Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, idioma, sexo, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"; y el artículo 28: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos."

En estos principios se encuentra un fuerte contenido moral y jurídico que se contraponía con las ideologías fundadas en los prejuicios raciales y la discriminación de la época, cuya más dramática expresión se dio en la Alemania nazi cuando Hitler basó su propaganda de superioridad de la raza aria en el *Ensayo sobre la Desigualdad de las Razas Humanas*, del seudocientífico del siglo XIX, Gobineau. De esa manera los principios de la Declaración Universal adquirieron ese carácter: universales, y con ello el derecho a la igualdad se generalizó a todos los hombres desconociendo cualquier manifestación de derechos particulares, incluyendo, desde luego, el derecho a la diferencia.

Del contenido de la Declaración de 1948 se desprende una profunda concepción sobre la humanidad y sus valores. Por una parte, se concibe la unidad de la especie humana, más allá de la diversidad de las razas, los grupos y los individuos que la componen; y, por el otro, se plantea la universalidad de los valores humanos fundamentales, más allá de la relatividad de los valores particulares inherentes a las diversas culturas. Lo anterior implica, como científicamente está comprobado, la diversidad cultural humana y la unidad de la misma especie.

La DUDH, empero, reconociendo que algunos valores son más importantes que otros y que tienen una connotación universal más marcada en tanto que son generales y no particulares (como la libertad, la salud, la seguridad jurídica) restringió su protección a la igualdad en detrimento de la diversidad. Paulatinamente se ha ido imponiendo un punto de vista más amplio,

⁴ R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. Colmex-IIDH. México 1988. p. 123 (en esa parte en colaboración con Mario Ibarra).

que contempla otros intereses o valores que resultan igualmente importantes pero que no son comunes a todas las personas, sino peculiares, pues responden a determinadas situaciones particulares: al hecho de ser mujer, de ser menor de edad, de encontrarse discapacitado o de pertenecer a un determinado grupo étnico. Habría de transitarse por un lento camino para el reconocimiento de las especificidades culturales de los pueblos indígenas⁵.

2. Las Naciones Unidas y las minorías

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en su XLVII sesión celebrada el 8 de diciembre de 1992, la Declaración sobre los Derechos de Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, la cual está inspirada en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

a) Antecedentes de la protección a las minorías

A pesar de la diferencia que existe entre los conceptos pueblos indígenas y minorías étnicas, de la evolución histórica de los derechos de éstas se advierten ciertas similitudes como es el hecho de que el surgimiento actual de la protección local al nivel de los Estados nacionales fue el resultado de su protección en el ámbito internacional.

La evolución de los derechos de las minorías presenta cuatro fases: ausencia sistemática de protección; uso de tratados específicos en el marco de la Sociedad de Naciones; protección de derechos individuales bajo Naciones Unidas; y transición de un tratamiento paternalista o protector a una nueva noción más general de derechos inherentes a la condición de algunos grupos específicos y bien definidos.

En un principio, la protección en realidad no era sino tolerancia, como fue la intervención humanitaria de los juristas internacionales españoles a favor de los pueblos indígenas de América; de modo que esa protección limitada y parcial no constituyó un sistema orgánico. Tal fue la característica imperante hasta que en el presente siglo las organizaciones internacionales gubernamentales comenzaron a desarrollar una protección sistemática; pero la trascendencia de este hecho radica en que constituye la génesis de la transformación del concepto de soberanía absoluta de los Estados: implicaba ya una intervención en un asunto interno de cada Estado como lo es el trato dado por el Estado a sus propios ciudadanos⁶.

b) El principio de la no discriminación

Una primera referencia específica que aparece en el sistema de protección internacional sobre minorías es la que contiene el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷:

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

⁵ A casi cincuenta años de la Declaración, el 22 de octubre de 1998 se presentó *La Declaración Universal de Derechos Humanos en Lenguas Indígenas: Primer Compendio*. Es una publicación del Centro de Información de las Naciones Unidas para México Cuba y República Dominicana, y contó con la colaboración de la Dirección de Relaciones Internacionales y la Dirección de Educación en Lenguas Indígenas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Casa del Escritor Indígena para su traducción a las lenguas indígenas del país: el Instituto Nacional Indigenista (INI) contribuyó con su acervo de imágenes fotográficas y bibliográfico que acompañan a cada traducción. Aunque se han reunido cerca de quince versiones de la Declaración (Maya, Mixteco, Zapoteco, Náhuatl, Huasteco, Purépecha, Mazateco, Chinanteco, Mazahua, Nahuít, Otomí, Tenek, Tojol'ab'al Totonaco, Tzeltal, y variantes dialectales de algunas de las lenguas anteriores), la publicación comprende siete versiones, de las primeras lenguas antes relacionadas, acompañadas de breves descripciones de las comunidades hablantes e ilustraciones fotográficas de las mismas. También pueden ser consultadas más de doscientas versiones de la Declaración en lenguas indígenas de todo el mundo en la página en Internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en: www.unhcr.org/html/menuo/1.unydeci.htm.

⁶ N. Lerner, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, pp. 19-21

⁷ Fue aprobado en 1966 por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI); está en vigor desde el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 86 estados (1988). Esta y las subsecuentes referencias de ratificaciones de instrumentos internacionales, las hemos consultado en la obra ya citada de R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*.

Su redacción, en sentido negativo, no impone obligaciones a los estados, lo cual, junto con la evidente la ausencia de una definición de la palabra minorías, no ayudó para implementar la efectiva defensa de sus derechos. También es de observarse que los destinatarios de este precepto son los individuos —con base en el principio de no discriminación— antes que brindar protección a una entidad colectiva.

El principio de no discriminación racial ha alcanzado en el derecho internacional el rango de *jus cogens* —norma imperativa no susceptible de derogación y que sólo puede ser modificada por una norma posterior del mismo carácter— e implica la reformulación negativa del principio de igualdad proclamado en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial⁸ se señala que la discriminación es

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color u origen étnico que tiene por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Como complemento de esta definición Natán Lerner⁹ adiciona los motivos de discriminación basados en religión o creencia, descendencia o linaje, idioma y sexo; apunta, además, que la discriminación “es ilegal cuando desborda el campo privado y viola la igualdad de derechos y libertades que toda persona está llamada a gozar” y, agrega, “igualdad no significa sólo igualdad formal ante la ley, sino también la prohibición efectiva de un tratamiento desigual en el ámbito material”.

Ya la Carta de las Naciones Unidas consagraba el principio de la no discriminación¹⁰. Sin embargo, la tendencia más reciente que se presenta es la “transición de la noción paternalista de protección a la noción más general que reconoce la existencia de derechos como algo inherente a la condición de ciertos grupos específicos, bien definidos, conjuntamente con la búsqueda de un sistema fundado en la armonización de los derechos del Estado, el individuo y el grupo”¹¹.

El germen de esta transición se fue dando en diferentes instrumentos internacionales, desde la Convención para la Prevención del Crimen de Genocidio (1948)¹² —cuyo propósito es proteger el derecho elemental de todo grupo: su derecho a la existencia; define como crimen contra el derecho internacional todo acto dirigido a la destrucción de un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal—; la Convención sobre Discriminación en el Empleo y la Ocupación (OIT, 1958); la Convención contra la Discriminación en la esfera de la enseñanza (UNESCO, 1960); pasando por la ya mencionada Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ONU, 1965); hasta la Declaración sobre Raza y Prejuicio Racial (UNESCO, 1978) —la cual afirma el derecho a ser diferente y el derecho a la identidad cultural; prohíbe la asimilación forzada y subraya la necesidad de acción afirmativa, como medidas preferenciales, en favor de grupos en situación de desventaja o discriminados.

c) Distinción entre minorías y pueblos indígenas

⁸ Resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General de la ONU, de 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969 y contaba con la ratificación de 124 estados (1988).

⁹ *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, p. 43-45

¹⁰ Véanse los siguientes artículos: 1.3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. 13.1. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes: [...] b. Fomentar la cooperación internacional en materia de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. 55. La Organización promoverá: [...] c. El respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

¹¹ N. Lerner, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, p. 22

¹² Resolución 260 A (III), en vigor desde el 12 de enero de 1951. Ratificada por 97 estados (1988).

En el derecho internacional, la transición que ha sufrido la protección a las minorías ha provocado la de la terminología, lo que hace evidente la problemática en torno a la cuestión semántica y no sólo por cuanto a sus contenidos. Frente a la complicación que encierra el concepto de pueblo, se ha introducido el concepto de comunidad, con las mismas connotaciones que la noción de grupo, entendiéndolo aquél como los grupos basados en factores unificadores, espontáneos (en el sentido opuesto a artificiales o planeados) y permanentes, que están esencialmente más allá del control de los miembros del grupo. Por ese factor unificador es que se ha considerado que los grupos son entidades colectivas que existen como unidades y no como agregados de individuos y para ello es preciso que exista entre los miembros del grupo sentimientos de pertenencia conjunta, de solidaridad y de compartir una herencia y un destino comunes ¹³. Aquí podemos constatar la coincidencia de los conceptos de grupo étnico y comunidad que proporcionamos en el capítulo anterior.

Si bien es cierto que el concepto de minoría ha tenido mucha aceptación a lo largo de este siglo, presenta un fallo relacionado con la "ratio numérica" al aplicarlo a los pueblos indígenas, pues representan la mayoría de la población en algunos países. En efecto, la primera idea que se nos presenta con relación al término minorías es precisamente la de inferioridad cuantitativa, la cual aparece, desde luego, en la definición aportada por Francisco Capotorti, en su importante *Estudio sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas o Lingüísticas* (Nueva York, Naciones Unidas 1979):

Todo grupo que es numéricamente inferior al resto de la población de un Estado y que se halla en una posición no dominante, cuyos miembros poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a la del resto de la población y que, aunque sea implícitamente, conservan un sentido de solidaridad, dirigido a la preservación de su cultura, tradiciones, religión o lenguaje.

Pero a nuestro juicio la identificación numérica no es más que un aspecto externo, resultando más importantes las otras características contenidas en la definición, por ello, consideramos que es justificada la sugerencia que algunos autores han hecho para sustituir esa palabra por la de grupos étnicos, religiosos, culturales y lingüísticos; de esa manera, también se ha sostenido, con relación a los pueblos indígenas, que si bien éstos encuadran en la definición de los grupos mencionados, no todas las minorías o grupos a que nos hemos referido coinciden con la definición de pueblos indígenas ¹⁴; una diferencia esencial radica en el derecho a la libre determinación, en los términos que vimos en el capítulo anterior, y por ello los pueblos indígenas se niegan a ser reconocidos como minorías.

Sin embargo, este concepto alcanzó su consolidación mediante la Declaración de Naciones Unidas de 1992 sobre los Derechos de Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, y lo hizo enfocándose a los derechos de las personas pertenecientes a minorías y no a los derechos de las minorías como entidades colectivas. Así, pues, la Declaración no tiene, una orientación grupal, aunque en algunos de sus artículos hace concesiones a la necesidad de contemplar los derechos del grupo como tal, como ente ¹⁵.

Su artículo 1 no se refiere a los derechos de personas, sino a la identidad de las minorías, es decir, un derecho grupal y, por lo tanto, significa reconocer la existencia de una entidad colectiva con sus propios derechos, además de los derechos individuales y colectivos de los individuos. A esta conclusión se puede arribar porque la noción de 'identidad' no está definida, lo que permite interpretarla en forma amplia, de la misma manera que el preámbulo no define 'minoría' ni explica por qué motivo incorpora las palabras 'minorías nacionales', que no aparecen en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

¹³ *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, pp. 48-52

¹⁴ *Idem*, pp. 22 y 49

¹⁵ N. Lerner, "Las Naciones Unidas y Las Minorías: A Propósito de la Declaración de la Asamblea General de 8 de Diciembre de 1992" en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLV, núm. 2, julio-diciembre, Madrid 1993, pp. 269-275

Pero tal falta de explicación, así como la orientación general de la Declaración y el título mismo con que fue denominada —como dice Lerner—, da lugar a que se concluya que el término ‘minorías nacionales’ es estrictamente equivalente a ‘minorías étnicas, religiosas y lingüísticas’. Ello implica definitivamente una exclusión del aspecto político que encierra el concepto de pueblos indígenas y pone en evidencia la urgencia, como una tarea tanto para el derecho constitucional como para el derecho internacional, de satisfacer las legítimas demandas de grupos minoritarios que buscan el reconocimiento de su identidad colectiva y afirman derechos que son el corolario de esa identidad; al efecto,

debe tenerse en cuenta la distinción entre situaciones que implican una aspiración a la libre determinación y a la independencia política —generalmente superpuestas con la concentración regional— y casos de minorías o grupos dispersos —ejemplos sobresalientes son los grupos religiosos y las minorías lingüísticas—. Los deseos de esos dos tipos diferentes de minorías son diferentes, y deben ser tratados de manera diferente¹⁶.

Esta Declaración sobre minorías y una especial para los pueblos indígenas, que está proyectando la ONU, diferencian jurídicamente los derechos de ambos sujetos, “por lo que es incorrecto continuar llamando ‘minorías étnicas’ a los pueblos indígenas, cuando asistimos al reconocimiento de los ‘pueblos indígenas’ como nuevos sujetos del derecho internacional”¹⁷.

Inclusive, la más importante legislación internacional en lo relacionado con los Derechos del Niño, adoptada mediante la resolución 44/25 en la Convención de los Derechos del Niño realizada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el de 20 noviembre de 1989 y vigente a partir del 2 de septiembre de 1990, en su artículo 30 dispone:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

De lo anterior se observa como un instrumento jurídico internacional, de carácter obligatorio, distingue con claridad entre las personas que pertenecen a las minorías y aquellas que sean indígenas.

3. La definición de las poblaciones indígenas

Quizás, el antecedente más remoto sobre el tratamiento formal del problema étnico en el ámbito de las Naciones Unidas lo encontramos en la Resolución 275 (III) de la Asamblea General, de 11 de mayo de 1949, que contenía una solicitud, a propuesta del Gobierno de Bolivia, con la finalidad de que se estudiara la condición de las poblaciones indígenas americanas ‘insuficientemente desarrolladas’: Dicho estudio fue encargado a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías¹⁸.

Posteriormente hubo otras resoluciones que guardan cierta importancia —la número 313 (XI) en 1950 del Consejo Económico y Social y la número 2497 (XXIV) en 1969 por la Asamblea General— pero el tema sólo sería retomado en forma hasta la Resolución 1589 (L) de 21 de mayo de 1971, cuando el Consejo Económico y Social autorizó a la Subcomisión a emprender un “Estudio sobre el Problema de la Discriminación Contra las Poblaciones Indígenas” y solicitó un informe especial que señalara los criterios para la definición de las

¹⁶ Idem. pp. 281-284

¹⁷ Araceli Burguete Cal y Mayor y Margarito Nib Ruiz Hernández, “Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas” en la obra colectiva, *Derechos Indígenas en la Actualidad*, Serie E: Varios, 59. IJ-UNAM, México, 1994, p. 142

¹⁸ Dentro de los órganos coordinadores que se encuentran bajo la autoridad de la Asamblea General de la ONU, se encuentran seis comisiones del ECOSOC, una de las cuales es la Comisión de Derechos Humanos, órgano intergubernamental integrado por 53 representantes gubernamentales. A su vez, dependiente de dicha Comisión, está la Subcomisión de la Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, creada en 1946 y actualmente integrada por 26 expertos en Derechos Humanos, a título independiente y no como representantes de sus países.

poblaciones indígenas, el cual fue encomendado a José Ricardo Martínez Cobo, como Relator Especial, quien lo finalizó en 1983.

Dicho estudio destaca el mantenimiento de culturas específicas y de identidades fundadas en el origen y en la filiación, pero fundamentalmente en la continuidad histórica de ocupación de un territorio, lo que diferencia a los grupos indígenas de las minorías étnicas no nativas. Martínez Cobo, afirma que "los pueblos indígenas deben ser reconocidos de acuerdo con su propia percepción y concepción de sí mismos, en relación con otros grupos, en vez de pretender definirlos con arreglo a la percepción de otros a través de valores de sociedades foráneas o los de sectores predominantes de ellas"¹⁹.

En efecto, no podemos soslayar que algunos rasgos comunes y evidentes permiten a los pueblos indígenas expresar su identidad, pero ninguna característica externa u objetiva es suficiente para la adscripción mecánica de personas o comunidades a un pueblo específico porque conlleva el riesgo de exclusión.

Como pudimos observar, Martínez Cobo toma como base el principio de la autopercepción y considera fundamental el aspecto de la autoidentificación y la aceptación por parte del grupo, pues reconoce que es un derecho de estos pueblos el definir ellos mismos quién es indígena; en congruencia con lo anterior, la definición que proporciona es provisional para los efectos que se deriven de las medidas que pueden adoptarse hacia estos pueblos:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los 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 las sociedades 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 a sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Esta continuidad histórica puede consistir en la conservación, durante un periodo prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: a) Ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas; b) Ascendencia común con los habitantes de esas tierras; c) Cultura en general, o ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida en un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilos de vida, etcétera); d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo; f) Otros factores pertinentes²⁰.

Por cuanto a la definición individual, en el mismo *Cobo Report* leemos que se entiende por persona indígena

toda persona que pertenece a esas poblaciones indígenas por autoidentificación como tal indígena (conciencia de grupo), y es reconocido y aceptado por esas poblaciones como uno de sus miembros (aceptación por el grupo).

¹⁹ Estudio del Problema de la Discriminación Contra Poblaciones Indígenas, ONU, Nueva York, 1987, p. 30

²⁰ Idem, pp. 30-31. Los criterios de identificación de una comunidad indígena utilizados en ese informe, han sido clasificados por Díaz Müller bajo la siguiente enumeración: "1) Criterio biológico o ancestro: el hecho de descender de la población nativa del país; 2) Criterio cultural: el predominio considerable de elementos de carácter 'autóctono' en la cultura nacional y espiritual de una persona, un grupo o una comunidad determinada; 3) Criterio lingüístico: el uso de un idioma vernáculo por un individuo, grupo o comunidad; 4) Criterio de grupo: el individuo o el grupo se considere, a sí mismo, como indígena o la comunidad en la que vive el individuo o el grupo lo considere como 'indígena'; 5) Criterio múltiple: como resultado de la combinación de varios de los criterios citados anteriormente; 6) Criterio de la aceptación por la comunidad indígena, que consiste en vivir en un sistema tribal o pertenecer a una comunidad indígena; y 7) Criterio de la residencia", véase "Las Minorías y Comunidades en el Derecho Internacional" en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*, Cuadernos del Instituto, núm. 7, enero-abril, IJ-UNAM, México 1988, p. 8

4. La declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas

Desde fines de la década de los setenta y a principios de la siguiente, se realizaron diversas conferencias que sirvieron de base para que la Comisión de Derechos Humanos, en su Resolución 1982/19 de 10 de marzo de 1982, encargara a un grupo de trabajo la elaboración de unos principios, sometidos al comentario de gobiernos y ONG's, que constituiría la base para una declaración o convención sobre poblaciones indígenas ²¹.

a) El grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas (GTPI)

Mediante la Resolución 2 (XXXIV), de 8 de septiembre de 1981, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías recomendó la creación de un grupo de trabajo para examinar y proponer conclusiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, el cual fue autorizado por el Consejo Económico y Social mediante la resolución 1982/34 de 7 de mayo de 1982, año en el que comenzó a trabajar, teniendo como sede la ciudad de Ginebra, Suiza.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI, como lo denominaremos por sus siglas), se integró con cinco expertos en materia de Derechos Humanos, pertenecientes a las cinco regiones geopolíticas de las Naciones Unidas, pero con carácter de independientes.

b) El fondo voluntario para poblaciones indígenas

Con base en una propuesta del GTPI en su tercer periodo de sesiones celebrado en 1984, y tal como recomendaron la Subcomisión en su resolución 1984/35 C; la Comisión en su resolución 1985/29 y el Consejo Económico y Social en su resolución 1985/38, la Asamblea General, con la aprobación de su resolución 40/131, de 13 de diciembre de 1985, creó el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas ²².

El objeto del Fondo es prestar asistencia a los representantes de las comunidades y organizaciones indígenas para que participen en las deliberaciones del GTPI, proporcionándoles ayuda financiera, sufragada con cargo a contribuciones voluntarias de los gobiernos, de ONG's y de otras entidades privadas o públicas; entró en funcionamiento en 1986 ayudando a las primeras delegaciones para ir a Ginebra. Más tarde, la Asamblea General, en su resolución 50/156 decidió que el Fondo fuera también utilizado para prestar asistencia a los representantes de comunidades y organizaciones indígenas a fin de que pudieran participar también en las deliberaciones del grupo de trabajo de composición abierta entre periodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (Grupo de Trabajo Intersesional), establecido por la Comisión en su resolución 1995/32 de 3 de marzo de 1995.

c) El proyecto de declaración universal

En 1984, la Subcomisión instó al GTPI a elaborar "normas sobre los derechos de las poblaciones indígenas" y a considerar la preparación de un conjunto de principios relativos a derechos indígenas (Resolución 1984/35 B). En 1985 la resolución número 22 de la Subcomisión, se refiere por primera vez a una propuesta de declaración ²³.

²¹ Dentro de dichas Conferencias podemos citar las siguientes: Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales sobre Discriminación contra Poblaciones Indígenas de las Américas (Ginebra, 1977), en la que se aprobó una Declaración que se caracterizó por el reclamo de su reconocimiento como sujetos del derecho internacional; Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (Suecia, 1977); Conferencia Mundial contra el Racismo y la Discriminación Racial (Doc. ONU A/CONF. 92/40, 1978); VIII Congreso Indio Inter-Americano (Mérida, Yucatán, 1980); Conferencia de Organizaciones No Gubernamentales sobre Pueblos Indígenas y la Tierra (Ginebra, 1981); Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (Panamá, 1984), en el que se aprobó una Declaración de Principios sobre Derechos Indígenas; véase documentos ONU E/CN.4/ Sub.2/1985/22-II y IV.

²² El Fondo es administrado por el Secretario General de la ONU, con el asesoramiento de una Junta de Síndicos compuesta de cinco miembros; esta Junta celebró su 11º periodo de sesiones del 30 de marzo al 1º de abril de 1998.

²³ El Grupo de Trabajo permitió la participación, sin restricción alguna, de representantes de grupos y organizaciones indígenas. Sobre este proceso, véase N. Lemier, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, pp. 137-138

Pero fue en 1987 cuando se formuló el primer Proyecto para una Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el cual se transformó en el 'Proyecto Revisado'. En efecto, un año más tarde la señora Erica Irene A. Daes, presidente-relatora del GTPI, con base en ese proyecto, elaboró un documento titulado "Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas: Conjunto de Principios y Párrafos del Preámbulo". A partir de entonces, cada año en sesiones públicas y en mesas de trabajo, el proyecto ha sido revisado²⁴, sin que hasta la fecha se haya logrado su aprobación definitiva.

Durante la discusión de su contenido, el proyecto ha presentado importantes y, relativamente fáciles y rápidos avances, por ejemplo, en cuanto a los derechos territoriales; esto se ha debido a que existe un importante antecedente que es el Convenio 169 de la OIT, que ya revisaremos. Sin embargo, esta misma circunstancia dejó entrever la dificultad para sortear la discusión sobre cuestiones nunca antes planteadas y, sobre todo, generó una lucha por abandonar los métodos de trabajo y los fines perseguidos por la OIT, ante un instrumento de diversa naturaleza.

d) Su contenido²⁵

Se divide en nueve partes que comprenden un total de 45 artículos, precedidos de un preámbulo. Su acuciosidad refleja las diversas inquietudes de los pueblos indígenas.

En la primera parte se proponen algunos principios generales y se garantiza a los pueblos indígenas un nivel igual al de los demás grupos, su derecho a la plena participación y su derecho a mantener sus características distintivas y su autodeterminación. El artículo 3º es considerado por las organizaciones como un requisito respecto a los demás y un punto fundamental del texto.

En la segunda parte se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la vida y la existencia y, particularmente, condena el etnocidio. Esta última prevención comprenderá a toda forma de integración forzosa, que pueda privarlos del derecho a preservar y desarrollar su identidad étnica, sus tradiciones y bienes culturales, así como del derecho a llevar adelante su propio desarrollo cultural. Salvo el instrumento que proscribió el genocidio en general, el concepto de etnocidio, como genocidio cultural, no existe en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU.

La tercera parte está orientada a los derechos de los pueblos indígenas, a sus culturas y tradiciones, incluida la protección a sus sitios sagrados. Se pide a los Estados que tomen medidas efectivas para que los pueblos indígenas puedan ser entendidos en los procedimientos políticos, legales y administrativos, por medio de la provisión de intérpretes u otros medios.

La cuarta parte trata de los derechos a la educación y a la lengua. En el artículo 15 se provee del derecho al acceso a todo nivel de educación del Estado, así como el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus propios sistemas e instituciones educativos en sus propias lenguas. En el artículo 16 se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a que sus culturas e historia sean reflejadas apropiadamente en la educación y en los medios publicitarios.

En la quinta parte se enumeran algunos elementos para proteger los derechos económicos y sociales de los pueblos indígenas como, por ejemplo, la mejora de sus condiciones de salud, empleo y otros. También se afirma el derecho a participar en los procesos de decisión del Estado.

La sexta parte se refiere a los derechos a la tierra y los recursos, reconociendo el título colectivo de la tierra, la restitución de territorios perdidos, la preservación del medio ambiente y el control sobre el desarrollo de sus tierras. Los seis artículos de esta parte constituyen la base para los derechos a la tierra y de recursos que aspiran lograr los pueblos indígenas. En el artículo

²⁴ Guillermo F. Margadant S., "En Camino hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas", en *Crítica Jurídica*, núm. 11, IJ-UNAM, México, 1992, pp. 173-174; y A. Burguete y M. Ruiz, "Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas", pp. 146-147

²⁵ El texto completo puede consultarse en los apéndices que hemos transcrito al final de esta investigación y que hemos tomado del trabajo de Julian Burger. "La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Los Grupos de Trabajo y el Centro de Derechos Humanos" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp.113-123. A dicho autor, quien ha ocupado el cargo de Secretario del GTPI, seguimos también en la síntesis del contenido (pp. 101-123).

25 se subraya la relación espiritual y material que los pueblos indígenas conservan con sus tierras. En el artículo 30 se otorga la misma importancia a los pueblos indígenas de un violento desarrollo nacional, al reconocer el derecho de los pueblos indígenas a determinar las prioridades y las estrategias para el desarrollo o el uso de sus tierras, territorios y recursos, incluido el derecho a exigir a los Estados la petición del consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas antes de adoptar cualquier proyecto que afecte a sus tierras.

En la séptima parte se establecen los derechos indígenas a la autonomía y a sus propias instituciones políticas. También se habla del derecho al reconocimiento y a respetar los tratados. El artículo 31 es considerado por ciertas organizaciones indígenas como una limitación de su derecho a la autodeterminación y, por el contrario, consideran algunos gobiernos como el otorgamiento de demasiadas competencias a las instituciones indígenas.

En la octava parte se identifica una variedad de medidas que deben adoptar los Estados y las Naciones Unidas. Esta parte en particular ha sido criticada por ciertas delegaciones gubernamentales, alegando que el proyecto de declaración impone obligaciones a los Estados que no encajan con el carácter no obligatorio del instrumento.

Recordemos que sólo una convención implica obligaciones para los Estados que la ratifican. Una declaración en las Naciones Unidas es un instrumento no obligatorio, cuya única fuerza, la moral, sirve como punto de referencia para el establecimiento de la legislación nacional, así como en los tribunales, pues proclama las aspiraciones en materia de derechos humanos a las que pueden responder las políticas del Estado, además, de ser un intento por ajustarse a los principios básicos de los demás instrumentos jurídicos internacionales.

La parte final provee de algunos principios conclusivos generales, haciendo notar, en particular, que los derechos del proyecto de declaración constituyen las normas mínimas para la sobrevivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

e) Importancia

El proyecto de declaración, como señala Burger, es un instrumento único en el sistema de las Naciones Unidas, por el hecho de haber sido redactado con la participación de las mismas víctimas de violaciones de derechos humanos y de futuros beneficiarios de sus provisiones. Los puntos que enfatizan ese carácter único son también la referencia a los pueblos indígenas como colectividades y el acento que se pone en el consentimiento como base para toda relación entre los Estados y los pueblos indígenas.

Desde luego, existen aspectos controvertidos acerca de su contenido. El de mayor dificultad es el uso en plural, del término 'pueblos' en el artículo 3:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Algunos Estados lo rechazan al interpretarlo como el reconocimiento al derecho a la autodeterminación, de acuerdo con el artículo 1 en común de los dos Pactos sobre Derechos Humanos: el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶. Los pueblos indígenas alegan, sin embargo, que el no reconocer su identidad colectiva es en sí un acto de discriminación prohibida por la legislación internacional de derechos humanos.

²⁶ Este último fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 31 de enero de 1976. Hasta 1988 había sido ratificado por 90 estados; véanse sus artículos 1.1.2, 2.2, 3.3, 13.1, y 15.1.2. El artículo 1 de ambos Pactos de Derechos Humanos establece: 1.1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. 1.2. 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 basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. 1.3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Otros puntos de desavenencia son las secciones relativas al derecho a la tierra, a los recursos naturales y a la autonomía, a pesar de la manifestación expresa de numerosas comunidades indígenas de no desear crear un Estado independiente.

La naturaleza de la Declaración, como recurso moral y político sin obligatoriedad jurídica para los Estados, permite —por esa misma razón— trazarse nuevas metas, como una convención o un tratado que puntualice obligaciones jurídicas, así como mecanismos internacionales con la capacidad suficiente para ejercer arbitraje y garantizar la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. La aprobación de la Declaración constituirá el paso más importante en el reconocimiento de sus derechos colectivos.

5. Un año, un decenio, un foro permanente y ...

a) El año internacional de los pueblos indígenas del mundo

El Consejo Económico y Social recomendó el 27 de mayo de 1988 en la resolución 1988/37 que la Asamblea General proclamara un año internacional sobre las poblaciones indígenas.

Debido a esa propuesta, que además fue el resultado de la propia exigencia de los pueblos indígenas, la Asamblea General proclamó en la Resolución 45/164 de 18 de diciembre de 1990, que 1993 fuera el Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo “con miras a fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan las comunidades indígenas en esferas tales como derechos humanos, medio ambiente, desarrollo, educación y salud, entre otras”.

Ese Año Internacional tuvo como lema: “Las Poblaciones indígenas: una nueva alianza”, y aunque no recibió la atención merecida por parte de los gobiernos e instituciones internacionales, resultando insuficiente para cumplir con sus fines, sirvió para que los propios pueblos indígenas conocieran la dimensión de sus problemas ancestrales. En las dos Reuniones Cumbres de Pueblos Indígenas, celebradas en Chimaltenango, Guatemala, y en Oaxtepec, México, se propuso que las Naciones Unidas les dedicara no solo un año sino un decenio ²⁷.

b) El decenio internacional de los pueblos indígenas del mundo: 1995-2004

La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, recomendó a la Asamblea General que aprobara ese *decenio* y así aconteció. La resolución 48/163 de 21 de diciembre de 1993 proclamó el Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo; previa preparación en la que intervinieron los pueblos indígenas y que abarcó del 1 de enero al 9 de diciembre de 1994, el decenio comenzó el 10 de diciembre de ese año.

La Asamblea General decidió además, en su resolución 49/214, que cada año durante el Decenio se celebrara el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas el 9 de agosto, por ser el día en que se reunió por primera vez el GTPI. A partir de la 17ª sesión de ese Grupo de Trabajo en 1999, la conmemoración se llevará a cabo precisamente en la fecha en que inicie el primer día de actividades cada sesión anual, para asegurar una mayor participación de los pueblos indígenas.

El lema del Decenio es “Pueblos Indígenas: socios en acción” (en otra versión “Las poblaciones indígenas: la colaboración en acción”) y el objetivo que persigue es crear un marco de acción de la Naciones Unidas para la consulta con la comunidades indígenas respecto de la planificación del desarrollo de proyectos y programas socioeconómicos por parte de los organismos especializados de Naciones Unidas ²⁸.

²⁷ Cf. el “mensaje” de Rigoberta Menchú a los participantes en las IV Jornadas Lascasianas, en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto. b) Derecho Indígena, 2. UNAM, México, 1994, p. 9

²⁸ Sobre algunos de los proyectos existentes, véase la compilación de Lydia Van de Fliert, *Guía para Pueblos Indígenas*, en particular consúltense, Alicia Barcoena y Rafael Rodríguez Capetillo, “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y los Pueblos Indígenas”, pp. 125-128; Samir Wanaldi, “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y los Pueblos Indígenas”, pp. 129-133; Roberto Haudry De Soucy, “Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola”, pp. 159-164; y “Programa De Voluntarios de las Naciones Unidas y los Pueblos Indígenas”, pp. 165-169

La Asamblea General también aprobó el Programa de Actividades del Decenio (resolución 50/157 de 21 de diciembre de 1995), el cual será revisado conforme a su desarrollo y, a mediados del periodo, el Consejo Económico y Social al igual que la Asamblea General examinarán los resultados de las actividades a fin de determinar los obstáculos que se opongan al logro de las metas del Decenio, para recomendar las formas de superarlos (resolución 52/108); en ésta última resolución, además, la Asamblea General reafirmó que uno de los objetivos del Decenio era el de estudiar la posibilidad de establecer un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas, y designó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Mary Robinson, como coordinadora del Decenio para promover sus objetivos.

c) Un foro permanente para las poblaciones indígenas en la ONU

La presencia indígena permanente en el sistema de las Naciones Unidas es una posibilidad que se ha venido gestando desde principios de esta década.

La Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), aprobada el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos incluyó una recomendación para que se considerara el establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

El 4 de marzo de 1994 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se pronunció en ese sentido. En Copenhague, Dinamarca, se llevó a cabo un seminario durante junio de 1995, en el que se respaldó la propuesta y, en abril de 1996, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución acerca de esta cuestión.

Por su parte, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo contiene una recomendación en el sentido de que se haga participar a las poblaciones indígenas y sus comunidades en los programas de las Naciones Unidas sobre la materia (Principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y capítulo 26 del Programa 21).

Además, el Programa de Actividades para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, reconoce como uno de los objetivos importantes del Decenio que se estudie la posibilidad de establecer un foro de esa naturaleza ²⁹.

Precisamente, en la resolución que contiene dicho programa, la Asamblea General recomendó que el Secretario General examinara los mecanismos, procedimientos y programas existentes de las Naciones Unidas con respecto a las poblaciones indígenas con el propósito básico de determinar si existía la necesidad de un foro de alto nivel en las Naciones Unidas para las cuestiones indígenas o si los mecanismos, procedimientos y programas existentes de las Naciones Unidas bastaban para ocuparse de esas cuestiones.

En el examen del Secretario General, contenido en el documento A/51/493, realizado en estrecha consulta no sólo con los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas, sino también con los pueblos indígenas y sus organizaciones, se hace un análisis detallado y a fondo del sistema existente de las Naciones Unidas y de la manera en que ese sistema aborda las cuestiones indígenas, indicando que hay una gran diferencia en el nivel y la magnitud de las actividades relacionadas con los pueblos indígenas que ejecutan los distintos organismos y programas de las Naciones Unidas; el Secretario General dice que no hay un mecanismo que permita intercambiar información de forma constante entre las partes afectadas e interesadas, esto es, los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y los pueblos indígenas. Además, sólo hay un mínimo de cooperación entre los organismos en lo que respecta a las cuestiones que interesan

²⁹ En el mismo sentido se pronunciaron una serie de resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos: 1994/28 de 4 de marzo de 1994, 1995/30 de 3 de marzo de 1995 y 1996/41 de 19 de abril de 1996; y dos resoluciones de la Asamblea General: 49/214 de 23 de diciembre de 1994 y 51/78 de 12 de diciembre de 1996.

a los pueblos indígenas. De hecho, el informe aclara que sólo unos pocos organismos de las Naciones Unidas centran su atención en las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, a saber, la OIT, la UNESCO, la OMS y el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En el informe del Secretario General también se destaca el hecho de que no hay procedimientos adecuados, o sólo muy pocos, para lograr la participación eficaz de los pueblos indígenas en la labor de las Naciones Unidas y sus organismos.

6. Los últimos debates acerca de las cuestiones indígenas en la ONU

a) El grupo de trabajo intersesional (GTI) y la declaración sobre derechos indígenas

Hemos mencionado que en la resolución 1995/32, la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer un Grupo de Trabajo abierto que se reuniría entre los periodos de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. Su fin exclusivo fue elaborar un proyecto de declaración, teniendo en cuenta el proyecto que figuraba en el anexo de la resolución 1994/45 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, de 26 de agosto de 1994, titulado proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, para su examen y adopción por la Asamblea General en el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Esta decisión fue hecha suya por el Consejo Económico y Social en la resolución 1995/32, de 25 de julio de 1995.

De los informes sobre el *segundo periodo de sesiones* del Grupo de Trabajo Intersesional (GTI), celebrada en Ginebra, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 1996, observamos que en el informe final ³⁰ presentado por la Comisión Jurídica para el Autodesarrollo de los Pueblos Originarios Andinos (CAPAJ) se advierte una fuerte discrepancia entre las posiciones de los delegados indígenas quienes pedían la aprobación del Proyecto tal y como había sido presentado a la presidencia por la Subcomisión, sin cambios enmiendas o supresiones, y las posiciones de la mayoría de las representaciones gubernamentales, como el Gobierno Francés, que de ningún modo admitía el carácter jurídico del proyecto, en contraste con las posiciones de Noruega y Australia que apoyaban la aprobación del proyecto tal y como estaba presentado.

El día 22 de octubre de 1996 se presentó una Declaración conjunta de los delegados indígenas participantes en el GTI, en la que resaltó la necesidad de recordar al GTPI qué es el Decenio y cuál su lema ya que desde 1994 los pueblos indígenas aceptaron el texto del Proyecto de Declaración como la expresión final de las normas internacionales mínimas para la protección y la promoción de sus derechos fundamentales sin que haya sido aprobado en definitiva, por lo que invitaron a los estados que desean desarrollar una verdadera colaboración con ellos a que reconozcan el Proyecto de Declaración y su adopción inmediata.

El *tercer periodo de sesiones* se celebró en Ginebra del 27 de octubre al 7 de noviembre de 1997 y en su proyecto de Informe, difundido por la ONU (doc. E/CN.4/1997/Wc.ls/CRp.1/2), su Presidente Relator, Sr. José Urrutia, de Perú, aclaró que las expresiones "pueblos indígenas" o "poblaciones indígenas" se utilizan sin perjuicio de las posiciones de las distintas delegaciones, entre las cuales aun subsisten diferencias de criterio. Entre los participantes figuraron Estados Miembros de la Comisión de Derechos Humanos, observadores de Estados Miembros y no Miembros de las Naciones Unidas, observadores de organismos especializados de las Naciones Unidas, observadores de ONG's reconocidas como entidades consultivas generales y particulares por el Consejo Económico y Social, y observadores de organizaciones de poblaciones indígenas acreditadas de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos, así como de organizaciones indígenas aún no reconocidas por el Consejo.

³⁰ Sobre estos informes, hemos consultado la página *Los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas*, de la Plataforma de Información del "Pueblo Indio", en la dirección de internet: <http://book.efe.com/networks/declaracion.html>.

El programa de trabajo consistió en el examen de algunos textos del proyecto de declaración, artículo por artículo (se enlistaron 13 artículos: 15, 16, 17, 18, 43, 5, 14, 44, 45, 1, 2, 12, 13, considerándose en primer lugar los principios en que se basaba el artículo y después su texto, y posteriormente se haría el debate sobre los principios en que se basaba el artículo 3).

Con relación a este último, ningún gobierno se opone radicalmente a sus principios, pero se discuten cuestiones de forma: 7 países (Bolivia, Fiji, Dinamarca, Bangladesh, Pakistán, Finlandia, y Noruega) apoyan sus principios y redacción tal y como está propuesto en el proyecto de declaración; dos más (Suiza y El Salvador) no definieron su decisión respecto al análisis; y otros países (Venezuela, Guatemala, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y México), aceptan el principio de autodeterminación, pero condicionando a que se respete la "integridad" territorial de los Estados, o "fortaleciendo la Unidad Nacional", y propusieron cambios en su planteamiento general para enmarcar la autodeterminación en el derecho interno y no bajo el derecho Internacional; además, expresaron su preocupación respecto de que el reconocimiento de dicho derecho se interprete como la inclusión del derecho a la secesión.

Durante el *Cuarto periodo de sesiones*, celebrado en Ginebra del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 1998, nuevamente fue Presidente Relator José Urrutia y el objetivo era presentar los resultados de sus acuerdos sobre puntos específicos ante la 55ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos (Doc. E/CN.4/1998/WG.15/CRP.1/3).

El programa de trabajo se estructuró con la misma mecánica que en las sesiones anteriores, ahora enfocado a la discusión de los principios en que se basan los artículos 1, 2, 12, 13, 14, 44 y 45 con el objetivo de determinar si hay consenso para que su adopción pueda ser considerada en una próxima ocasión, en tanto que se propuso que el Grupo de Trabajo considerase los artículos 15, 16, 17 y 18 sobre los cuales ya había existido un amplio consenso en la tercera sesión, con la finalidad de llegar a un acuerdo final sobre ellos; sin embargo, al final de los trabajos no se logró acuerdo alguno sobre su adopción.

Se discutieron los artículos 1 y 2 del Proyecto de Declaración, por la inconformidad de algunos Estados, como Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos para usar el término "pueblos" en plural, prefiriéndose en su lugar la mención de las "personas" que pertenezcan a los pueblos indígenas, como ya había ocurrido con la declaración de las personas que pertenecen a minorías, pues sostienen que lo que el derecho internacional protege son los derechos individuales. Esto, sin duda, representó un grave retroceso y la pretensión de desconocer que el objetivo de la declaración se centra precisamente en el reconocimiento de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, y, desde luego, desencadenó una serie de enérgicas protestas de las organizaciones indígenas representadas en ese foro. Marcelino Díaz de Jesús, de la Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía, intervino en esta reunión de trabajo, por parte de las organizaciones indígenas de México.

b) El grupo de trabajo *ad hoc* para el posible establecimiento de un foro permanente

Con base en el informe del seminario celebrado en Copenhague sobre el posible establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas (E/CN.4/Sub.2/AC.4/1995/7 y Add.1 a 3), y atendiendo la recomendación formulada por la Asamblea General en su resolución 50/157, la Comisión de Derechos Humanos emitió la resolución 1997/30, en la que pidió al Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos que convocara a la celebración en Chile de un segundo seminario de tres días de duración con anterioridad al 15º periodo de sesiones del GTPI (1997), de conformidad con la práctica establecida de las Naciones Unidas y con la participación de representantes de gobiernos, organizaciones de poblaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y órganos, organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas, con la finalidad de que el Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos transmitiera un informe al Grupo de Trabajo y a la Comisión de Derechos Humanos en su 54º periodo de

sesiones, en el cual la Comisión decidió seguir examinando esta cuestión, en relación con el tema del programa titulado "Cuestiones indígenas". El segundo seminario se celebró en Santiago de Chile del 30 de junio al 2 de julio de 1997³¹.

Habiendo tomado nota del informe del seminario (E/CN.4/1998/11 y Add.1 y 2) y de las recomendaciones formuladas por la Asamblea General en su resolución 52/108, la Comisión de Derechos Humanos decidió —el 9 de abril de 1998 en su resolución 1998/20 en el marco de su 54º periodo de sesiones—, establecer un grupo de trabajo *ad hoc* entre periodos de sesiones, de carácter abierto, financiado con cargo a los actuales recursos generales de las Naciones Unidas, para que elabore y examine nuevas propuestas sobre el posible establecimiento de un foro permanente para las poblaciones indígenas en el sistema de las Naciones Unidas. Además, pidió al grupo de trabajo *ad hoc* que, al realizar su labor, tuviera en cuenta los informes de los dos seminarios y las observaciones recibidas de los gobiernos, las organizaciones y los órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas y el GTPI, así como las ideas que deseara presentar al grupo de trabajo *ad hoc* la Alta Comisionada en su calidad de Coordinadora del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

La Comisión decidió que la participación del grupo de trabajo *ad hoc* estuviera sujeta a los mismos procedimientos que se acordaron para el grupo de trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32 de la Comisión y con el anexo adjunto; decidió asimismo que se concediera automáticamente a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, así como a otras organizaciones pertinentes de las poblaciones indígenas que estaban facultadas para participar en el grupo de trabajo establecido de conformidad con la resolución 1995/32, el derecho a participar en el grupo de trabajo *ad hoc*. Se pidió al grupo de trabajo *ad hoc* que se reuniera durante cinco días hábiles (febrero, 1999) para que sometiera su informe, incluidas las propuestas, a la consideración de la Comisión de Derechos Humanos en su 55º sesión (del 22 de marzo al 30 de abril de 1999).

c) La Comisión de Derechos Humanos y la educación indígena

En materia de educación, la Comisión de Derechos Humanos adoptó el día 9 de abril de 1998 la resolución 1998/13. En ella, acogió con beneplácito la decisión del GTPI de subrayar en sus periodos de sesiones futuros los temas concretos del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, otorgando prioridad en su 16º periodo de sesiones (1998) al tema de la educación y la lengua, y reconociendo la importancia de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para elaborar sus propias soluciones para sus problemas.

Además, la Comisión pidió a la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, siendo además el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos, estudie la posibilidad de organizar un seminario para instituciones de investigación y de enseñanza superior centrado en la consideración de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en la educación, a fin de mejorar el intercambio de información entre ese tipo de instituciones y alentar la cooperación en el futuro, en consulta con los pueblos indígenas y en colaboración con la UNESCO y otros órganos competentes de las Naciones Unidas y que la Alta Comisionada preste la debida atención al desarrollo de la capacitación de los pueblos indígenas en la esfera de los derechos humanos.

d) El reporte de 1998 del GTPI

³¹ Precisamente, en Temuco, Chile, se realizó la Primera Conferencia Internacional sobre un Foro Permanente en el Sistema de Naciones Unidas del 6 al 9 de mayo de 1997, en cuya declaración se solicitó la creación inmediata de un foro permanente con un mandato que sea suficientemente amplio y abarque todas las esferas que interesan a los pueblos indígenas del mundo, incluidos los derechos culturales, civiles, políticos, sociales y económicos, la salud, la mujer, el niño, el desarrollo, la educación, el medio ambiente, los territorios, los derechos humanos, la solución de los conflictos y la coordinación de las actividades de los organismos de las Naciones Unidas que interesen a los pueblos indígenas.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se ha reunido anualmente, desde 1982 (con excepción de 1986).

En el reporte de su Presidente Relatora, señora Erica Irene A. Daes, durante su 16º periodo de sesiones celebrado del 27 al 31 de julio de 1998 (el 15º se celebró en Ginebra del 28 de julio al 1 de agosto de 1997), se observa que se revisaron los avances relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas; y se discutieron temas como educación e idioma; salud; aplicación de normas en áreas como energía y minas —sobre el que se pidió a Miguel Alfonso Martínez que presente a la 18ª sesión un informe preliminar sobre principios para ese sector privado—; el tema del estudio sobre los tratados del Relator Alfonso Martínez —que por haber sido presentado en una versión en inglés no editada se consideraría nuevamente en la 17ª sesión, con su traducción a todos los idiomas oficiales de Naciones Unidas y se decidió recomendar a la Subcomisión que se celebre a principios del año 2000 un seminario en el que los gobiernos y las organizaciones indígenas intercambien opiniones con el relator sobre la conclusiones y recomendaciones del estudio—; el estudio de los pueblos indígenas y su relación con la tierra, de la misma Relatora Daes; la consideración para el establecimiento de un foro permanente para los pueblos indígenas; sobre el decenio internacional para los pueblos indígenas, entre otras materias.

Dentro de los avances relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas se informó que en Filipinas se adoptó la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley número 8371), la cual entró en vigor el 29 de octubre de 1997. Dicha Ley regula aspectos como los derechos sobre sus tierras y recursos y el derecho a la autonomía y libre determinación; de conformidad a esa legislación el Estado debe proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios ancestrales para asegurar su bienestar económico, social y cultural y deberá reconocer la aplicación de costumbres jurídicas relativas a sus derechos de propiedad y gobierno, así como sus propios sistemas de justicia y resolución de conflictos; además, gozarán de derechos de prioridad en los productos, extracción, desarrollo y explotación de todos los recursos naturales que se encuentran en sus territorios ancestrales.

Asimismo, la señora Daes informó que la Organización Mundial de Propiedad Intelectual ha llevado a cabo recientemente un programa de actividades relativas a la identificación y exploración de nuevas propuestas para el uso del sistema de propiedad intelectual para los pueblos indígenas del mundo, las comunidades locales y otros poseedores, custodios y creadores del saber, innovaciones y cultura tradicionales. Este programa ha sido impulsado mediante una nueva oficina al interior de la organización (Global Intellectual Property Issues Division) que investiga las necesidades y expectativas de nuevos beneficiarios de la propiedad intelectual, dentro de los que en primer lugar han sido identificados los pueblos indígenas; en virtud de ello, se celebró el 23 y 24 de julio de 1998 una Mesa Redonda sobre Propiedad Intelectual y Pueblos Indígenas, previa a la 16ª sesión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, con la participación de un gran número de pueblos indígenas del mundo.

En el informe que se reseña, también se mencionó un taller sobre turismo y pueblos indígenas el cual se celebró durante la 16ª sesión del GTPI, respecto del cual se hicieron las siguientes recomendaciones: que el tema "Turismo y Pueblos Indígenas" debería ser incluido en la agenda de la 17ª sesión; que la ONU debería organizar una Conferencia sobre Turismo y Pueblos Indígenas; que la Organización Mundial de Turismo debería inculcar el tema de los pueblos indígenas en su Código de ética de turismo; y que el tema de pueblos indígenas y turismo debería ser incluido en el proyecto político de la Unión Europea. Además, se solicitó a la Subcomisión que adopte una resolución sobre "Turismo y Derechos Humanos", la cual debe

tomar en cuenta que los pueblos indígenas son particularmente vulnerables a la enajenación asociada con el desarrollo turístico.

e) Estudio de los tratados entre estados y pueblos indígenas

Al Relator Especial para el Estudio de los Tratados, Convenios y Otros Acuerdos Constructivos entre los Estados y los Pueblos Indígenas, profesor Miguel Alfonso Martínez le tomó nueve años terminarlo. Fue nombrado por recomendación de la Subcomisión, contenida en su resolución 1987/17. Su mandato era preparar un estudio sobre los tratados celebrados entre pueblos indígenas y Estados en todo el mundo, en relación con la importancia actual de esos tratados para todas las partes interesadas; para iniciar, la Subcomisión pidió a Alfonso Martínez que preparara, sobre la base de la información del Reporte del Relator Especial Martínez Cobo, un documento en que se analizaran el plan general de un estudio de esa índole y las fuentes de información jurídica, bibliográfica u otras en que debería basarse tal estudio, y que presentara ese documento a la Subcomisión para su examen en su 40° periodo de sesiones.

Al siguiente año, el Consejo Económico y Social en su decisión 1988/134, atendiendo a una recomendación formulada por la Comisión en su resolución 1988/56, autorizó el nombramiento de Alfonso Martínez como Relator Especial de la Subcomisión con el mandato de preparar un esbozo de los posibles propósitos, el alcance y las fuentes de un futuro estudio sobre la posible utilidad de los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre pueblos indígenas y gobiernos, con objeto de garantizar la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de esos pueblos. Al efecto se pidió al Relator Especial que prestara especial atención a determinadas directrices promulgadas en la resolución del Consejo y que presentara el esbozo a la Subcomisión para que fuera examinado por el GTPI en su 6° periodo de sesiones.

La Subcomisión aceptó el esbozo preparado y el Consejo Económico y Social, sobre la base de las recomendaciones de aquella (resolución 1988/20) y de la Comisión (resolución 1989/4), aprobó su resolución 1989/77 en la que confirmó el nombramiento del Relator Especial de la Subcomisión autorizado para llevar a cabo el estudio.

Preliminarmente y sobre la marcha de sus trabajos, el Relator Especial presentó tres informes (E/CN.4/Sub.2/1991/33, /1992/32 y /1995/27). En 1995, la Subcomisión pidió al Relator Especial, mediante la resolución 1995/118, que presentara otro informe sobre la marcha de sus trabajos (E/CN.4/Sub.2/1996/23) al GTPI en su 14° periodo de sesiones y a la Subcomisión en su 48° periodo de sesiones; además, solicitó del Secretario General que proporcionara asistencia especializada y los recursos necesarios para enviar una misión sobre el terreno a fin de que examinase directamente la importancia actual de un tratado histórico en un país.

Ya en su decisión 1996/118, la Subcomisión pidió al Relator Especial que presentara su informe final a tiempo para que fuera examinado en los respectivos periodos de sesiones de 1996, pero el trabajo de campo realizado por el Relator Especial sólo se pudo llevar a cabo hasta mayo de 1997, en Nueva Zelanda. Fue en el 50° periodo de sesiones cuando la Subcomisión tuvo a la vista el informe definitivo (E/CN.4/Sub.2/1998/17 y Add.1) y fue difundido en una versión en inglés no editada ³².

El estudio se divide en cuatro capítulos precedidos por una introducción. El primer capítulo, *Some key points of departure*, aborda cuatro tópicos principales: el proceso de selección (y eliminación) de casos relevantes para su estudio; la revisión tratado por tratado, elaborando conceptos; la importancia del completo entendimiento de la evolución de la relación indígenas/no

³² El tratamiento profundo de ese estudio, a pesar de su importancia, se aleja de los límites de la presente tesis. Su texto lo hemos consultado en la página de www.pueblosindigena.org. "Los pueblos indígenas en la Naciones unidas (study.htm).

indígenas y su situación actual; y la definición y diferenciación entre las categorías "Pueblos indígenas" y "minorías".

El capítulo segundo, *Summary of findings*, presenta las opiniones del Relator sobre las tres situaciones jurídicas seleccionadas por su correspondencia con los objetivos de este estudio; revisa situaciones o casos individuales en el marco de su desarrollo jurídico e institucional.

El capítulo tercero, *A look at the present. Origin, development and consequences of the domestication process*, describe todos los procesos de tratamiento nacional de las cuestiones indígenas en su variadas manifestaciones durante diferentes periodos y vínculos con la actual situación de las sociedades indígenas.

Finalmente, el capítulo cuarto, *Looking ahead. Conclusions and recommendations*, trae todos aquellos elementos incluidos en los capítulos previos para ofrecer sus conclusiones y recomendaciones para una mirada hacia lo que, según el Relator, debe ser un acercamiento constructivo al futuro.

f) Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra

En su 48° periodo de sesiones, la Subcomisión recomendó que la Comisión de Derechos Humanos autorizase a la Subcomisión para nombrar a la señora Erica Irene A. Daes como Relatora Especial, con el mandato de llevar a cabo un estudio general del problema del reconocimiento y el respeto de los derechos sobre las tierras indígenas (resolución 1996/38). Dicho estudio debía comprender una exposición detallada y actualizada de la marcha de las actividades para garantizar los derechos de los indígenas sobre sus tierras y de los problemas que siguen existiendo a este respecto; y un repertorio de las leyes, políticas y procedimientos nacionales vigentes relativas a los derechos sobre las tierras indígenas.

En su 53° periodo de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos, en su decisión 1997/114, aprobó el nombramiento de la señora Daes. En su 49° periodo de sesiones, la Subcomisión tuvo a la vista el documento de trabajo preliminar preparado por la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/1997/17); en su resolución 1997/12, la Subcomisión le pidió a ella que preparara su documento de trabajo final sobre la base de los comentarios y de la información que recibiera de los gobiernos, las poblaciones indígenas y otras fuentes, y que lo presentara al GTPI en su 16° periodo de sesiones y a la Subcomisión en su 50° periodo de sesiones, pero llegado el momento informó haber recibido muy poco comentarios (E/CN.4/Sub.2/1998/15), por lo que se continuaría con el trabajo.

g) La protección del patrimonio de los pueblos indígenas

Esta temática también ha sido tratada por las Naciones Unidas a lo largo de la década.

En la resolución 1990/25, aprobada en su 42° periodo de sesiones, la Subcomisión confió a la señora Erica Irene A. Daes la tarea de preparar un documento de trabajo sobre la cuestión de la posesión y el control del patrimonio cultural de los pueblos indígenas. Del informe rendido en el siguiente periodo (E/CN.4/Sub.2/1991/34), la Subcomisión advirtió la necesidad de preparar un estudio sobre las medidas que debería adoptar la comunidad internacional a fin de reforzar el respeto de los bienes culturales de los pueblos indígenas (resolución 1991/32). Conforme a la decisión 1992/114 de la Comisión y la decisión 1992/256 del Consejo Económico y Social, la señora Daes fue nombrada Relatora Especial para cumplir con esa tarea.

Con base en las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe de la Relatora Especial (E/CN.4/Sub.2/1993/28), la Subcomisión encomendó la ampliación de su estudio con miras a elaborar proyectos de principios y directrices pertinentes para la protección del patrimonio de los pueblos indígenas (resolución 1993/44). En su decisión 1994/274 de 25 de julio de 1994, el Consejo Económico y Social, tomando nota de la decisión 1994/105 de la Comisión

de Derechos Humanos de 4 de marzo de 1994, y aprobó el nuevo título del estudio: "Protección del patrimonio de los pueblos indígenas".

Luego de un informe preliminar (A/CN.4/Sub.2/1994/31) —que incluía un anexo de principios y directrices—; otro final (E/CN.4/Sub.2/1995/26) —escasamente enriquecido con la información y las observaciones recibidas de las organizaciones, naciones y comunidades de pueblos indígenas, gobiernos, organismos especializados y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales—; y uno más complementario (E/CN.4/Sub.2/1996/22), seguido de una reunión técnica de representantes de organismos de las Naciones Unidas —organizado por el Alto Comisionado/Centro de Derechos Humanos los días 6 y 7 de marzo de 1997 (doc. E/CN.4/Sub.2/1997/15), la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social (resoluciones 1997/112 y 1997/287, respectivamente) confirieron a la señora Daes un mandato continuado para que intercambiara datos con todos los sectores del sistema de las Naciones Unidas que llevan a cabo actividades relacionadas con el patrimonio de los pueblos indígenas, con miras a facilitar la coordinación y la cooperación y a potenciar una mayor participación de los pueblos indígenas en esas iniciativas.

En su 49º periodo de sesiones, la Subcomisión, en su resolución 1997/13, pidió al Alto Comisionado que convocara, antes del 16º periodo de sesiones del GTPI, un seminario sobre el proyecto de principios y directrices para la protección del patrimonio de los pueblos indígenas, con la participación de la Relatora Especial y de representantes de los gobiernos, órganos, organizaciones y organismos especializados de las Naciones Unidas y organizaciones de pueblos indígenas y personas indígenas competentes. En su 54º periodo de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó esta petición en su decisión 1998/103.

La anterior es la última información con la que contamos; sabemos, sin embargo, que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se reunió en su 50º periodo de sesiones del 3 al 28 de agosto de 1998 y trató en su tema 7 de la agenda sobre "Los derechos humanos de las poblaciones indígenas"³³.

B. OIT³⁴

El objetivo de la OIT, según su Constitución adoptada en 1919, es contribuir al establecimiento de una paz universal y duradera, fomentando la justicia social. A lo largo de su historia, sobresale el hecho de haberse convertido en 1946 la primera agencia especializada de la ONU. Con una composición tripartita —en la que están representados los gobiernos, los empleadores y los trabajadores—, tiene como principales órganos la Conferencia Internacional del Trabajo, un Consejo de Administración y una Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, Suiza.

La OIT había adoptado hasta el año de 1996 un total de 176 Convenios que establecen normas mínimas y pautas de conducta para los gobiernos con relación a una serie de cuestiones laborales: el Convenio 29 sobre trabajo forzoso; los Convenios 81 y 129 sobre inspección del trabajo; el Convenio 141, con 35 ratificaciones, establece el derecho a la libre asociación de los trabajadores rurales, especialmente en las categorías más desprotegidas y su participación en la

³³ Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos se reunió en Ginebra en su 54º periodo de sesiones del 15 de marzo al 24 de abril de 1998, en la que el día 27 de marzo de 1998 participó Eva Castañeda, a nombre del la Unión de Comuneros Emiliano Zapata (UCEZ) de Michoacán y en representación del Congreso Nacional Indígena (CNI), bajo el patrocinio del Movimiento contra el Racismo y por la Amistad entre los Pueblos, denunciando la militarización en Chiapas, las matanzas de Aguas Blancas y Acteal, y demandando el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés, entre otros puntos. Durante ese año, la Comisión emitió tres informes y una resolución, con sus respectivas recomendaciones, al gobierno de México para la observancia de los derechos humanos, particularmente, se refieren a tortura, explotación sexual de niños y violación sistemática de las garantías fundamentales de los pueblos indígenas del país.

³⁴ A continuación nos basamos de manera importante en un ensayo sobre la Organización Internacional del Trabajo enfocado a nuestra temática y con un breve recuento acerca de su origen, historia y estructura: Manuela Tomci, "Pueblos indígenas, Derechos y Desarrollo. El Convenio Número 169" en *Guía para Pueblos indígenas*, pp. 49-81

toma de decisiones que los afecten directamente; y el Convenio 111, que se refiere a la eliminación de la discriminación y a la promoción de iguales oportunidades en el empleo ³⁵.

1. La OIT y la problemática indígena

El contexto en el que se ubica el interés de la OIT por la problemática indígena es su lucha contra la injusticia y las desigualdades sociales que abarca no sólo a los trabajadores asalariados del sector formal de la economía, sino también a los trabajadores más desprotegidos y desorganizados de las áreas urbanas y rurales.

De 1923 a 1962 se habían creado en el seno de esta Organización, tres comisiones de expertos con la finalidad de estudiar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores indígenas, dando como resultado la adopción de una serie de convenios para protegerlos. En 1953, la OIT publicó el libro *Pueblos Indígenas: Condiciones de Vida y de Trabajo de las Poblaciones Aborígenes en los Países Independientes*, el cual, al decir de Manuela Tomei, sigue siendo uno de los estudios más completos que se hayan producido; en él, ya se apunta la dificultad de acercarse a una definición del término 'indígena', y se advierte la importancia del concepto de autoidentificación como elemento clave de una definición.

2. El convenio número 107

Ningún instrumento internacional se refirió específicamente a los pueblos indígenas hasta que lo hizo la OIT con el "Convenio Relativo a la Protección de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes", adoptado por su Conferencia Internacional en 1957. Es el primer intento de codificación de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la legislación internacional.

a) Contenido

Si bien abarca cuestiones fuera de su competencia, como salud y educación, ocupa un papel importante en la sensibilización a los gobiernos sobre los derechos fundamentales indígenas: propiedad individual y colectiva de las poblaciones indígenas y tribales sobre las tierras tradicionales; la prohibición, salvo en casos establecidos, de los desalojos forzados en dichas tierras; la protección laboral en lo relativo al reclutamiento y a las condiciones de trabajo; así como el derecho a la formación profesional, a la alfabetización, a la seguridad social y a la salud.

Se utilizaban como referencias de definición las condiciones de atraso económico y social de las poblaciones tribales e indígenas, circunscritas en "etapas menos avanzadas". Según el artículo 1.a, son

poblaciones tribales o semitribales en países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas se hallan en una etapa menos adelantada que la etapa alcanzada por otras secciones de la comunidad nacional, y están regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

Y el término "semitribal", según el artículo 1.2 a, se aplica a

grupos y personas que aunque se hallan en el proceso de perder sus características tribales, no están aún integradas en la comunidad nacional.

Mientras que el artículo 1.b considera poblaciones indígenas a las que

por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más en conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales de esa época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen.

³⁵ Sobre este último, véase José Manuel Lastra Lastra, "El Convenio Número 111 de la OIT y la Discriminación en el Empleo" en José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes, (coord.) *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI. VI Jornadas Lascasianas, 1996*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 2, UNAM, México 1997, pp. 395-408

b) Ratificaciones

Fue ratificado por 14 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Haití, México, Panamá, Paraguay y Perú; así como también por doce países de otros continentes: Angola, Bélgica, Egipto, Ghana, Guinea-Bissau, India, Irak, Malawi, Pakistán, Portugal, Siria y Túnez.

c) Deficiencias

Existió un consenso internacional en el sentido de que el Convenio 107 adoleció de una serie de limitaciones que consistieron principalmente en un enfoque integracionista fundado en la supuesta temporalidad de las sociedades indígenas y tribales y en la convicción de la uniformidad cultural, como única vía posible y deseable para lograr la estabilidad política y avances socioeconómicos; así también, las organizaciones indígenas hicieron notar a finales de los años setenta, el hecho de que en el convenio no era tomada en cuenta su opinión y participación al atribuirse a los gobiernos la responsabilidad exclusiva en materia de definición de las prioridades y contenidos de planes de desarrollo para las poblaciones indígenas.

3. El convenio número 169

Una reunión de expertos convocada en 1986 por el Consejo de Administración de la OIT, en la que también participaron expertos indígenas, concluyó que era necesario actualizar el Convenio número 107. La actualización se llevó cabo mediante el procedimiento utilizado por dicha Organización, consistente en el envío de cuestionarios a los gobiernos para que consultaran a las organizaciones empresariales y sindicatos, y resultó que en algunos casos, países como Australia, Canadá, Finlandia y Suecia realizaron consultas a organizaciones indígenas.

En las Conferencias de 1988 y 1989, el Consejo de Administración estableció una Comisión redactora en cuyo seno fueron escuchadas algunas organizaciones indígenas y en junio de 1989 se adoptó el Convenio número 169.

a) Los cambios

Los conceptos básicos del convenio son respeto y participación³⁶. Se habla de 'pueblos' y no de 'poblaciones' para reforzar la idea de que no se trata de agrupaciones de individuos, sino de sociedades con identidad, dignidad y organización social propias. Abandona la perspectiva integracionista al reconocer el derecho a la diversidad de los pueblos indígenas y tribales y el valor de sus instituciones y prácticas sociales, económicas y culturales³⁷.

Pugna por el respeto, salvaguarda y apoyo a dichas instituciones y establece el derecho a ser consultados sobre la adopción de medidas legales y/o administrativas que les conciernan. Asimismo, garantiza el derecho de dichos pueblos a decidir respecto de sus prioridades en materia de desarrollo y a participar en el diseño, la realización y evaluación de programas y planes nacionales y regionales. También, contempla la preparación, en cooperación con estos pueblos, de estudios sobre el impacto social, cultural y ambiental de dichos planes. Las disposiciones en materia de derechos territoriales representan un avance significativo respecto al Convenio número 107, sobre todo en cuanto a los requisitos y procedimientos contemplados para su salvaguarda y efectivo cumplimiento. Se reconoce la especial relación que estos pueblos guardan con sus tierras y el carácter colectivo de dicha relación.

³⁶ Jorge Dandler, "El Derecho de los Pueblos Indígenas" en el dossier *En torno al Derecho de los Indígenas*, Revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, tomo XLII, septiembre-diciembre, 1992, núms. 185-186, p. 182

³⁷ Patrick Staenlens G., "El Convenio Número 169 de la OIT: De una Política integracionista al Reconocimiento del Derecho de la Identidad de los Pueblos Indios" y J. R. Hernández Pulido, "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un Nuevo Enfoque de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales" en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 191-198 y 161-175, respectivamente.

Prohíbe el desalojo de los referidos pueblos de sus tierras, pero reconoce que puede producirse en casos excepcionales y previa obtención del consentimiento expresado libremente y con conocimiento de causa o al término de procedimientos adecuados. También se garantiza el derecho de dichos pueblos de retornar a sus tierras, una vez que las causas que motivaron el traslado hayan cesado de existir.

Asimismo se reconoce la costumbre indígena en materia de procedimientos de transmisión derechos sobre la tierra y se asegura su participación en el uso, administración y conservación de recursos naturales ³⁸. Al Estado le compete prevenir y sancionar, en caso de incumplimiento, despojo de sus derechos territoriales e intrusiones en las tierras indígenas por parte de individuos o instituciones, sin autorización previa de los propios indígenas.

b) Ratificaciones

Era requisito el registro de dos ratificaciones para que al año siguiente a la segunda entrara en vigor el convenio. Las ratificaciones de Noruega y México se registraron el 19 de junio y el 5 de septiembre de 1990, respectivamente, por lo que entró en vigor un año después: en septiembre de 1991 ³⁹. Ha sido ratificado también por Dinamarca y por los siguientes países latinoamericanos: Bolivia (11 de diciembre de 1991), Colombia (7 de agosto de 1991), Costa Rica (2 de abril de 1993), Paraguay (10 de agosto de 1993), Perú (marzo de 1994), Honduras (mayo de 1994) y Guatemala ⁴⁰; el registro de Argentina se encuentra pendiente de trámite aunque es ya Ley nacional; además, la ratificación está en discusión en los congresos de Chile, Brasil y Nicaragua.

En virtud de la vigencia del nuevo convenio, el anterior fue cerrado a la ratificación, pero tanto en Brasil como en Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Panamá, el Convenio 107 sigue vigente.

c) Contenido

El Convenio 169 contiene dos puntos claves, primero: el derecho a la autoidentificación como miembros de una comunidad indígena, como un derecho inherente a su condición humana; y segundo: el concepto de pueblo y no de población es decir, el reconocimiento a sus derechos a tener historia, cultura, instituciones propias. El reconocimiento de un pueblo no incluye nada relativo al principio de autodeterminación, ya que sólo puede ser considerado en el marco de los Estados nacionales signatarios.

El artículo 1.3 del Convenio 169 aclaró que “la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

Tienen el carácter de indígenas, previene el artículo 1.1.b, “aquellos pueblos en países independientes descendientes de las poblaciones que habitan ese país, o la región geográfica donde se ubica ese país, al tiempo de la conquista o colonización o del establecimiento de las existentes fronteras, y que, independientemente de su estatus jurídico, conservan algunas o todas sus instituciones sociales, económicas y políticas”. Existe una diferencia por cuanto al uso del vocablo ‘conquista’ en relación con el de ‘invasión’ del informe Cobo.

El Convenio 169 considera la autoidentificación o conciencia de su identidad como un criterio fundamental (artículo 1.2) y por otra parte transita de “población” hacia el término

³⁸ Debemos tener presente que en el artículo 8 del Convenio sobre Diversidad Biológica, titulado Conservación *in situ*, se establece un literal “j” encaminado a que se respeten, preserven y mantengan los conocimientos y las prácticas de comunidades indígenas y locales relacionadas con la conservación de la diversidad biológica.

³⁹ Magdalena Gómez. *Derechos Indígenas. Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. 2ª ed., INI, México, 1995 (1ª ed. 1992), pp. 25-26

⁴⁰ Véase J. E. R. Ordoñez Cifuentes. “A Propósito del Debate sobre el Convenio Número 169 de OIT en Guatemala” en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 177-190 y *La Opinión Consultiva de la Corte de Guatemala sobre la Constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT: Una Experiencia Constructiva en Favor de la Paz*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. 30, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1998

“pueblo”, pero dada la generalidad este concepto no se hace mención a la condición de sectores no dominantes económica, social y políticamente dentro de los Estados nacionales.

La división del instrumento abarca un preámbulo, 10 partes y 44 artículos. Sin el ánimo de profundizar en su contenido, nos limitaremos a una breve cuanto útil referencia, por lo que remitimos al lector a la transcripción del Convenio en el apéndice de esta investigación.

Comprende los derechos de los pueblos indígenas a mantener valores e instituciones y realizar prácticas culturales y religiosas propias (arts. 2 y 5). Establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos participativos, cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente, con el fin de que sus instituciones e iniciativas alcancen pleno desarrollo (art. 6) ⁴¹.

El artículo 7 señala el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus prioridades de desarrollo, en la medida que éste afecte sus vidas, tierras, creencias o instituciones; y a controlar su propio desarrollo participando en la formulación, aplicación y evaluación de los planes que los afecten directamente. Los gobiernos, en cooperación con los interesados, deberán tomar medidas para la protección y preservación del medio ambiente de los territorios indígenas.

El artículo 13 se refiere a la obligación de los gobiernos de respetar la importancia especial que reviste para las culturas indígenas su relación colectiva con la tierras o territorios que ocupan o utilizan. Aclara que la utilización del término ‘tierras’ deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos interesados ocupan o utilizan.

El artículo 16 cobra relevancia en la medida en que alude concretamente a traslados y reubicaciones de pueblos indígenas. Establece que los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan, a reserva de que el Estado lo considere necesario. En estos casos se buscará el consentimiento de los afectados y si no se obtiene, debe recurrirse a la legislación nacional para obtener aprobación. Cuando el retorno a las tierras tradicionales no sea posible, los pueblos deberán recibir tierras de calidad y estatuto jurídico al menos equivalentes a las que tenían. Se refiere también a las indemnizaciones monetarias por bienes inmuebles y muebles afectados por el traslado.

d) Importancia

Es el primer instrumento jurídico, en el contexto internacional, que recoge una nueva y revolucionaria concepción: la del reconocimiento de derechos colectivos, como única forma para hacer efectivos los individuales, correspondientes a los integrantes de las comunidades indígenas.

Tanto de los trabajos del Grupo de Trabajo de la ONU como del Convenio 169 se desprende que uno de los más importantes derechos colectivos, reivindicados por los de los pueblos indígenas, es el de la auto-organización de sus comunidades y, específicamente, la correspondiente a sus instituciones municipales, considerada como un presupuesto imprescindible para su conservación. En este sentido, el Convenio obliga a las partes firmantes del mismo a consultar con sus pueblos indígenas las formas en que se organizarán sistemas que permitan la adopción de decisiones que afecten directamente a estas comunidades, entre ellas podemos incluir el derecho de ejercer y consolidar sistemas de autogobierno y administración local.

Así, constituye un punto de partida fundamental en la tendencia del reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pues por primera vez un instrumento internacional reconoce su condición de pueblos, lo cual se logró en medio de una intensa discusión, a pesar de la limitación del artículo 1.3, que permite a Lerner afirmar en su muy citada obra *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional* que “todo indica que en la práctica del sistema internacional de derechos humanos empieza a desarrollarse una doble interpretación

⁴¹ Sin embargo, N. Lerner comenta que el representante del Secretario General declaró que la consulta no implica que deba resultar forzosamente en el acuerdo o consentimiento de los consultados. véase *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional*, p. 144

sobre el derecho de autodeterminación: la autodeterminación externa y la autodeterminación interna” —al igual que la exposición de Díaz Müller, según vimos en nuestro primer capítulo—. Lerner rescata la afirmación del Presidente de la Comisión redactora del Convenio 169: “Al discutirse el artículo quedó claro que el derecho de los grupos indígenas a la autodeterminación existe sólo dentro de los Estados nacionales y que la OIT no tiene competencia alguna respecto del derecho a la autodeterminación en derecho internacional”. Por eso, en el Convenio 169 quedó pendiente resolver por completo la ambigüedad relativa a la adjudicación legal del status de ‘pueblos’ a los indígenas y de ‘territorios’ a sus tierras ancestrales⁴².

4. A propósito de convenios: el fondo indígena

La Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en Madrid los días 23 y 24 de julio de 1992, afirmó dentro de su documento de conclusiones (Declaración de Madrid) que la Cumbre tuvo como una de sus prioridades la educación al servicio de la modernización, aprobando al respecto la realización de diversos programas, y que, el segundo eje de atención preferente de esta Cumbre era el desarrollo social y humano. De acuerdo a esta última finalidad, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes asistieron, en el curso de la Cumbre, a la firma del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, mejor conocido como el Fondo Indígena, y asumieron el compromiso de dar los pasos necesarios para la pronta aplicación del Convenio, así como para el seguimiento de los proyectos de desarrollo que se seleccionen y aprueben.

a) Antecedentes

El Fondo Indígena fue el resultado de uno de los objetivos trazados en la anterior y primera Cumbre y se configuró mediante la iniciativa del Presidente de Bolivia de crear este foro de cooperación, encuentro y diálogo. En 1990, los pueblos indígenas del departamento de Beni, ubicado al este de Bolivia, plantearon al entonces presidente Jaime Paz Zamora, la demanda del derecho al desarrollo y reclamaron un mayor flujo de recursos para atender sus necesidades. Por ello, el mandatario boliviano propuso en junio de 1991 la creación de un Fondo Regional para las Pueblos Indígenas, en el marco del la I Cumbre Iberoamericana celebrado en Guadalajara.

Frente al reclamo indígena y para hacer eco de la propuesta boliviana, las instituciones financieras buscaron una forma más eficaz para el manejo y destino de los recursos. De esa manera encontramos dentro de las razones que dieron origen a la creación del Fondo, dos muy definidas. La primera, la demanda indígena por la autogestión del desarrollo, que constituye, por un lado, la que exige mayores recursos financieros y técnicos y, por otro, implica el reclamo del acceso directo a tales recursos junto con la posibilidad de ejercer el control de la administración de los programas y los proyectos que los afectan. La segunda razón para su creación fue la inquietud de las agencias internacionales de cooperación por colocar sus recursos del modo más directo y eficiente en objetivos definidos por los propios beneficiarios⁴³.

b) El convenio constitutivo del fondo indígena

El Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe se adoptó bajo la forma de Tratado Internacional, esto es, como organismo internacional público abierto a la adhesión de cualquier Estado independiente que quiera contribuir en alguna forma a los objetivos institucionales. Fue firmado en Madrid el 24 de julio de 1992, recordando, según su preámbulo, los términos de la DUDH, los dos Pactos

⁴² La trascendencia de ese instrumento da lugar a la vigencia de su discusión, precisamente, las IX Jornadas Lascasianas, habrían de celebrarse a finales de mayo de 1999 en el IJ-UNAM teniendo como temática el “Análisis Interdisciplinario de aplicación del Convenio 169 de la OIT”.

⁴³ Diego Iturralde. “El Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas” en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 205-217. Iturralde ha sido Secretario Técnico del Fondo. El texto del convenio puede leerse como corolario de dicho ensayo, pp. 217-227

Internacionales de Derechos; y considerando las normas internacionales enunciadas en el Convenio 169 de la OIT.

El órgano de administración y gestión del Fondo es la Secretaría Técnica cuya sede está en La Paz, Bolivia; inició sus actividades en enero de 1994; otros de sus órganos son la Asamblea General, el Consejo Directivo y el Comité Ejecutivo (creados, éstos dos últimos en 1995), y todos están integrados por representantes de los gobiernos y de los pueblos indígenas de los Estados miembros.

Los recursos del Fondo se obtienen de varias fuentes internacionales como son: el BID ⁴⁴, el Banco Mundial ⁴⁵, la Unión Europea ⁴⁶, los gobiernos extrarregionales y algunas instituciones financieras.

c) Ratificaciones

El Convenio Constitutivo fue suscrito por los Ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, República Dominicana y Uruguay; con posterioridad se adhirieron al tratado Perú, Venezuela, Bélgica y Belice. Entró en vigencia el 4 de agosto de 1993, una vez que fueron depositadas las ratificaciones de Bolivia, México y Perú, de conformidad a lo previsto por el artículo 14.2. Hasta agosto de 1996, había sido ratificado por 19 países, y estaba pendiente la ratificación de Brasil, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Como puede observarse, en la conformación del Fondo existen tres países extrarregionales que son España, Portugal y Bélgica ⁴⁷.

d) Contenido

El objeto del Fondo Indígena es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de América Latina y del Caribe, a los que denomina "pueblos indígenas", dándole a tal expresión la definición del Convenio 169 de la OIT; además, señala su artículo 1.1, que la conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio, previniendo que la utilización del término "pueblos" no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.

Dentro de las funciones básicas para lograr la realización del objeto del Fondo están las de proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, operaciones de asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los pueblos indígenas, con su propia participación y la de los Gobiernos de los Estados de la región, Gobiernos de otros Estados y organismos proveedores de recursos y canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios, concertados con los pueblos indígenas, asegurando que contribuyan a crear las condiciones para su autodesarrollo (art. 1.2).

⁴⁴ Sobre su marco normativo, organización y campos de acción, véase Anne Deruyttere, "El Banco Interamericano de Desarrollo y los Pueblos Indígenas" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 195-204

⁴⁵ Acerca de programas del Banco Mundial como la Directriz Operativa sobre Pueblos Indígenas de 1991 y Proyectos de Capacitación y Desarrollo Indígena, véase Jorge E. Uquillas y Shelton H. Davis, "El Banco Mundial y los Pueblos Indígenas de América Latina" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 83-100. A finales de 1996 se llevó a cabo en México bajo el patrocinio del Banco Mundial un programa de entrenamiento de comunidades forestales y estaba en preparación un proyecto de Silvicultura.

⁴⁶ El Parlamento Europeo cuenta con una estructura semioficial que reúne a diputados de diferentes nacionalidades para tratar específicamente el tema indígena y la política de la Unión Europea, denominado Intergupo para los Pueblos Indígenas del Mundo, asimismo dentro del Programa de Ayuda al Desarrollo para los Pueblos Indígenas de Centroamérica (1995-1998), se llevaron a cabo, contando con la Academia Mexicana de Derechos Humanos como agencia de ejecución, diversos talleres de formación para la defensa de los refugiados en México, véase Lydia Van de Fliet, "Las Instituciones de la Unión Europea y los Pueblos Indígenas" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 269-318

⁴⁷ Este último se adhirió al Tratado el 18 de noviembre de 1993 y lo ratificó en junio de 1996; es miembro del Consejo Directivo, véase Jan Gijzen, "La Cooperación Belga y los Pueblos Indígenas" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 334-339

Sin embargo, Iturralde reconoce en su ensayo citado que los destinatarios tienen poca capacidad técnica y administrativo para tomar a su cargo las gestiones de proyectos de desarrollo, lo cual se explica

por la larga experiencia de dependencia inducida por los programas de desarrollo dirigidos desde fuera y ejecutados con escasa participación de los beneficiarios, así como la permanente minusvaloración de las habilidades y formas propias de los pueblos para enfrentar sus procesos de desarrollo, y solamente podrá ser revertida mediante cambios importantes en los modelos de colocación de recursos para el desarrollo.

Para generar oportunidades de capacitación y fortalecimiento organizacional, Iturralde informa de la apertura de una línea de financiamiento del Fondo para el Desarrollo Institucional del Banco Mundial, lo cual ha enseñado que urge la formación de cuadros técnicos dentro de las organizaciones indígenas para asumir la conducción de sus programas de desarrollo, pues existe un déficit importante en el acceso de indígenas a los niveles intermedios y superiores de educación; asimismo, es necesario el mantenimiento de equipos de colaboradores que trabajen junto y bajo la autoridad de los dirigentes; es importante que los indígenas cuenten con habilidades para asumir ellos mismos la gestión y participación directa ante las agencias de desarrollo y organismos que los operan los recursos⁴⁸.

e) Asambleas

En la I Asamblea General del Fondo Indígena, realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en mayo de 1995, fueron elegidos, como Presidente y Vicepresidente del Fondo Indígena, Rodolfo Stavenhagen y Abadio Green Stocel, respectivamente; éste último ha sido también Presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), y en la II Asamblea que se celebró en mayo de 1997 en Santa Fé de Bogotá, Colombia, informó epistolarmente que tanto él —en su doble carácter de vicepresidente y representante indígena—, como el delegado indígena nombrado por el gobierno colombiano no participarían en esa asamblea como una forma de mostrar su inconformidad por la posibilidad de que el Fondo se convirtiera en un órgano de los gobiernos para los gobiernos y no para los indígenas. Lo anterior, en virtud de que el gobierno chileno decidió cancelar la sede de la segunda asamblea, que se realizaría en Santiago, en medio de una agravación de la situación de los pueblos indígenas chilenos.

Esa circunstancia propició que el Consejo Directivo del Fondo decidiera realizar la asamblea en otro país, mientras que el señor Green propuso que se asumiera la mediación entre el Gobierno y los Pueblos Indígenas de Chile a efecto de que la asamblea pudiese realizarse allí, como estaba prevista, aunque fuera unos días después. El rechazo de afrontar este debate obedeció al argumento, entre otros, de no afectar el proceso de capitalización del Fondo para el cumplimiento de sus compromisos con los pueblos indígenas, y la urgencia de financiación por parte del BID⁴⁹.

C. UNESCO⁵⁰

Lourdes Arizpe afirma que la UNESCO tiene “diversos antecedentes de labores conjuntas con pueblos y organizaciones autóctonas en todos sus ámbitos de competencia. De hecho, en los años cincuenta, de conformidad con la voluntad de sus Estados miembros, la Organización comenzó a

⁴⁸ Diego Iturralde, “El Fondo para el Desarrollo de los pueblos Indígenas”, pp. 213-214

⁴⁹ Al respecto el señor Green expresó: “No nos parece de ninguna manera consistente con las expectativas que tenemos los pueblos indígenas del continente, que nuestros problemas sean excluidos del debate y de la atención que merecen mientras se consiguen recursos para solucionarlos. Ello resulta contradictorio con los dictados de los acuerdos multilaterales que dieron origen al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe. Nuevamente preguntamos ¿A qué desarrollo nos referimos?”; esta noticia le hemos consultado en la página de internet: http://abvavaiatavawewco.org/declarations_fondo3.htm.

⁵⁰ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura fue establecida en 1945, tiene su sede en París, Francia, y está integrada por 185 Estados miembros y tres miembros asociados. Sus tres órganos principales son: la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría; véase Lourdes Arizpe, “La UNESCO y los Pueblos Indígenas” pp. 135-137, a quien seguimos en este punto.

abordar de manera permanente diferentes aspectos relacionados con los pueblos indígenas.” En la presente década se han llevado a cabo numerosas actividades cuyo objetivo central fue el incremento de la comunicación y del conocimiento más profundo con los pueblos indígenas.

1. Actividades en materia indígena

Un hecho importante en la demostración del reconocimiento internacional a la labor de los pueblos indígenas del mundo, fue sin duda el ocurrido en julio de 1990 cuando se le otorgó a la guatemalteca e indígena maya, Rigoberta Menchú el Premio Educación para la Paz, además de que sabemos ha sido merecedora del premio Nobel de la Paz. Ella misma presidió la Segunda Asamblea de la Iniciativa Indígena por la Paz, celebrada en París en febrero de 1995.

La UNESCO contribuye al conocimiento, difusión y respeto de la diversidad cultural, procurando su preservación y enriquecimiento a través de la promoción de los intercambios entre las diferentes culturas y mediante la cooperación que ha otorgado a sus miembros en materia de afirmación de sus identidades culturales, a través de programas como Linguapax, escuelas asociadas y las cátedras UNESCO-Unitwin que coadyuvan a la sensibilización y a la formación hacia una educación plurilingüe y pluricultural

Otro programa es precisamente para el Desarrollo de los Pueblos de la Región Maya que se lleva a cabo en Guatemala; se trata de un proyecto movilizador de la educación maya apoyado por los países Bajos y cuyos objetivos consisten en sistematizar la educación maya, vinculándola a la enseñanza convencional en el plano de la realidad cultural de los pueblos mayas.

En el campo de la cultura, los tres ejes de la acción de la UNESCO son la valorización del patrimonio cultural, la promoción de las culturas vivas y el fomento de la creatividad; al respecto se apoya la organización de talleres para revalorizar el patrimonio de las poblaciones indígenas; se ha impulsado la administración del patrimonio mundial, cultural y natural en sitios arqueológicos como Copán, Teotihuacan, Palenque y Chichén Itzá; por cuanto al el patrimonio no físico, como las músicas tradicionales y las lenguas indígenas, se adoptó en 1989 la Recomendación sobre la Salvaguarda de la Cultura Tradicional y Popular; se han publicado gramáticas y organizado talleres de literatura en lenguas indígenas; y en el fomento de la creatividad existe un Proyecto para elaborar un atlas de las artesanías.

Persiguiendo esos fines, se ha puesto énfasis en la realización de actividades interdisciplinarias centradas en la relación entre la cultura y el desarrollo sostenible, en ámbitos tan diversos como la gestión de los recursos naturales, los conocimientos de los pueblos autóctonos y el pluralismo cultural; Lourdes Arizpe señala: “El tránsito de la multiculturalidad a la interculturalidad requiere del respeto y conocimiento de las otras culturas y de sus manifestaciones físicas”.

En 1994 fue adoptada la Declaración de Santiago, relativa a la promoción de medios de comunicación comunitarios en áreas rurales, indígenas y urbanas marginales; la necesidad de fortalecer los medios de comunicación destinados a las mujeres, a la juventud, a las poblaciones indígenas y a las minorías.

2. Lenguas vernáculas indígenas

La educación y la enseñanza para los pueblos indígenas en sus idiomas autóctonos es un derecho cuya importancia ha sido ya ampliamente reconocida, y así lo han señalado estudios tan relevantes como los realizados por Capotorti y Cobo que subrayan la necesidad de que los pueblos indígenas hagan uso de sus lenguas tanto en asuntos oficiales y no oficiales como en los sistemas escolares.

En ese sentido, resulta indispensable precisar algunos de los conceptos internacionalmente aceptados, relacionados con el tema ⁵¹: *lengua indígena*, es la de los habitantes considerados como originarios de una región; *lengua franca*, es la empleada habitualmente por personas cuyas lenguas maternas son diferentes, para facilitar la comunicación entre sí; *lengua materna o nativa*, es la que una persona adquiere en sus primeros años y que normalmente se convierte en un instrumento natural de pensamiento y comunicación; *lengua vernácula*, se utiliza en el mismo sentido que la lengua materna; *lengua nacional*, es la de una entidad política, social y cultural; *lengua oficial*, es la que se emplea en los asuntos de gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial); y *lengua regional*, es la lengua empleada como medio de comunicación entre pueblos que viven dentro de una región determinada y poseen lenguas maternas diferentes.

Recientemente, han tenido verificativo eventos importantes con relación a esta temática: en en Harare, Zimbawe, se celebró la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas sobre el Uso de Lenguas Nacionales en Africa (marzo, 1997); la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo, celebrada en Estocolmo (abril, 1998); el Foro sobre Derechos Culturales, organizado por el Gobierno de Bolivia y el Seminario sobre Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas, organizado por el Consejo Saami, en el que se adoptó una declaración llamando a la UNESCO a organizar una Conferencia Internacional sobre Derechos Culturales en 1999 con miras a promover la diversidad cultural en todos los países.

Mientras tanto, la UNESCO anunció que invitaría al GTPI para participar en sus Oficinas Centrales en París con el tema de Educación y Cultura; y que pronto estaría completado un manual sobre pueblos indígenas para ser usado en el ámbito universitario.

3. Las declaraciones sobre la raza y los prejuicios raciales

La UNESCO se viene preocupando desde 1949 por determinar científicamente los alcances de los conceptos de raza y diferencias raciales, en atención a sus repercusiones desde el punto de vista social y político. En diferentes ocasiones se ha pronunciado con importantes declaraciones ⁵². De la de 1964 en Moscú, tomamos el siguiente pronunciamiento, en el que nos permitimos hacer un subrayado:

Como regla general, los grandes grupos étnicos se extienden por vastos territorios que engloban pueblos diversos por su lengua, economía, cultura, etc., *Ningún grupo nacional, religioso, geográfico, lingüístico o cultural, constituye ipso facto una raza; el concepto de raza entraña únicamente factores biológicos*. Sin embargo, los seres humanos que hablan la misma lengua y comparten la misma cultura tienen tendencia a unirse entre ellos, lo que puede producir un cierto grado de coincidencia entre rasgos físicos, por un lado, y lingüísticos y culturales, por otro. Pero no se sabe que exista relación causal entre éstos y aquéllos y nada autoriza a atribuir las particularidades culturales a características del patrimonio genético.

La última, la más actualizada y vigente, es la Declaración de Atenas; contiene las conclusiones de una veintena de personalidades científicas: biólogos, genetistas antropólogos, sociólogos e historiadores, procedentes de diversos países del mundo y reunidos en la capital griega del 30 de marzo al 3 de abril de 1981 con motivo de la 20ª Reunión de la Conferencia General de la UNESCO, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, destacando los siguientes pronunciamientos.

La antropología ha confirmado la unidad de la especie humana: todos los seres humanos pertenecen a la misma especie y tienen el mismo origen.; la diferenciación racial obedece a su dispersión geográfica, sin menoscabo de su unidad biológica fundamental. La clasificación de la

⁵¹ *Empleo de las Lenguas Vernáculas en la Enseñanza*, Monografías sobre educación fundamental, núm. 8, UNESCO, París 1954, p. 49

⁵² Acerca de las declaraciones sobre la raza y la discriminación racial (1950, 1951, 1964, 1967 y 1978), véase Carlos Salvador Ordoñez Mazariegos, "El Racismo en los Umbrales del Siglo XXI: el Quehacer de la UNESCO y el Racismo" en *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI*, pp. 432-438; dicho autor presenta la evolución de la perspectiva de los expertos sobre la discriminación en las que al principio se tomaba en consideración sobre todo el aspecto biológico y antropológico del problema, hasta que en 1964 se trataron los aspectos históricos, económico: y sociales y por primera vez las tesis racistas.

especie humana no puede basarse en las particularidades físicas aparentes si no en características transmitibles, es decir, en los factores genéticos que las rigen; en ese sentido, la biología pone de manifiesto una diversidad genética mucho más importante de lo que se pensaba, pero no permite en modo alguno establecer una jerarquía entre los individuos y las poblaciones porque ningún grupo humano posee en realidad un patrimonio genético constante.

Es el desarrollo de la cultura lo que ha permitido a la especie humana, adaptarse al medio ambiente y transformarlo según sus necesidades; es, entonces, la cultura la que crea la especificidad de la especie humana:

Nada permite imputar a diferencias genéticas las variaciones de los comportamientos colectivos. No existe nada en las ciencias sociales que permita afirmar que el racismo es un comportamiento colectivo que aparece fatalmente cuando dominan ciertos tipos de relaciones entre grupos étnicos diferentes. La pluralidad y la coexistencia de culturas y de razas en numerosas sociedades constituye, por el contrario, la forma más feliz de enriquecimiento recíproco entre los pueblos.

Finalmente la Declaración concluye:

Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político⁵³.

4. La declaración sobre etnocidio y etnodesarrollo

No podemos dejar de citar la Declaración de San José sobre Etnocidio y Etnodesarrollo, una de las acciones más importantes promovidas por la UNESCO, a pesar de no tener validez como instrumento del derecho internacional pues de trata de una declaración hecha por un grupo de expertos reunidos en San José, Costa Rica, del 7 al 11 de diciembre de 1981⁵⁴.

En ella se señala que el etnocidio es un proceso complejo que tiene raíces históricas, sociales, políticas y económicas que se caracteriza por la pérdida de la identidad cultural de las poblaciones indias de América Latina.

El etnocidio significa que a un grupo étnico, colectivo o individualmente, se le niega su derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua. Esto implica una forma externa de violación de derechos humanos, particularmente del derecho de los grupos étnicos al respecto de su identidad cultural...

Describe el etnodesarrollo como un proceso necesario para contrarrestar el etnocidio mediante el "establecimiento y la aplicación de políticas tendientes a garantizar a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura".

En su primer punto se atribuye al etnocidio el carácter de delito de derecho internacional como genocidio cultural. Los puntos seis y siete se refieren al derecho de los pueblos indios a la tierra y a sus territorios, con sus implicaciones como el derecho al patrimonio natural y cultural y el derecho a determinar libremente su uso y aprovechamiento.

Los puntos del 9 al 12 se refieren a la autonomía y a la organización interna de los pueblos indios, y a las consecuencias del desconocimiento de esos principios.

Como resultado de sus reflexiones, los participantes hacen un llamamiento a los diferentes organismos internacionales para que tomen todas las medidas necesarias a fin de garantizar la plena vigencia de los principios contenidos en la declaración, así como la participación debida de los representantes de las naciones, pueblos y etnias indias en todo lo que pueda afectar su destino.

⁵³ Consúltense el texto completo en Santiago Genovés, *Razas, Racismo y el Cuento de la Violencia*, pp. 27-32. Este antropólogo biológico, mexicano, intervino en la elaboración de la Declaración.

⁵⁴ El texto de la Declaración puede consultarse en R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 131-134 (con la colaboración de Mario Ibarra).

D. OEA ⁵⁵

La Carta de la OEA, adoptada desde su creación, prevé los derechos fundamentales de la persona humana y la personalidad cultural de los países americanos, entre otros aspectos importantes (arts. 5.j y 5.k, 29.a, y 30.b); sin embargo, no menciona a los pueblos indígenas. El Protocolo de Buenos Aires de 1969, que menciona ampliamente los derechos sociales y culturales, tampoco trata la cuestión indígena. Igual omisión encontramos en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, a pesar de la importancia particular que pueden tener algunos de sus artículos como el II y el XVII, relativos a la igualdad de las personas y a su derecho a gozar de los derechos civiles fundamentales. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José, tampoco se encuentra referencia alguna a los pueblos indígenas.

El único instrumento de este sistema interamericano, que regula algunas cuestiones de nuestra materia, fue resultado de la Resolución XXIX de 1948, mejor conocido como la Carta Americana de Garantías Sociales, cuyo artículo 39 señala deberes de los Estados para la protección y asistencia a las poblaciones indígenas (es decir, se inscribe dentro de una tendencia tutelar y proteccionista):

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

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

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

Dentro de esta organización regional encontramos tres órganos estrechamente relacionados con nuestra temática: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los Congresos Indigenistas Interamericanos y, el Instituto Indigenista Interamericano (III). Otro de los órganos de la OEA es la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tribunal integrado por siete juristas elegidos por la Asamblea General a propuesta de los Estados miembros, y éstos, junto con la CIDH, son los únicos con facultades para presentar casos individuales a la Corte. Sus resoluciones tienen carácter obligatorio para los países en cuestión. México aceptó su jurisdicción en mayo de 1998, pero hasta septiembre de ese año el Senado no había ratificado el documento concerniente ⁵⁶.

1. La comisión interamericana de derechos humanos

La CIDH, creada en 1959, es el órgano principal de la OEA en la promoción de los Derechos Humanos, tiene a su cargo la administración de las funciones técnico-jurídicas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y está integrada por siete miembros; sus tareas se resumen en tres aspectos: la recepción de casos de violación de derechos establecidos por la Convención;

⁵⁵ La Organización de Estados Americanos se creó en la Novena Conferencia Internacional Americana, realizada en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948. Su sede central está en Washington, D.C.; se compone de 35 Estados miembros y actúa mediante órganos diplomáticos, jurídicos y de cooperación técnica.

⁵⁶ Cf. Héctor Dávalos H., columna editorial "Derechos Humanos" en *Novedades de Quintana Roo*, 15 de septiembre de 1998, p. 4-A. Otros diecisiete países han aceptado también la jurisdicción de la Corte: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

la observación de la situación general de los Derechos Humanos en los países miembros de la OEA; y el estudio y desarrollo de nuevos instrumentos legales ⁵⁷.

La CIDH conoce de las denuncias de casos de violación de derechos comprendidos dentro de la Convención, las cuales pueden ser formuladas, a diferencia de los casos ante la Corte, por individuos o instituciones, siempre que se hayan agotado previamente los recursos judiciales o administrativos nacionales y, luego del procedimiento marcado en los artículos 50 y 51 de la Convención, el caso se remite mediante un informe a la Asamblea General, o bien, si el Estado aceptó la jurisdicción de la Corte, se envía a ésta para iniciar un proceso como tribunal, cuya decisión es de cumplimiento obligatorio para el Estado, la cual implica como dice Kreimer: “la restitución o reparación del daño cometido a las víctimas, la investigación y castigo de los responsables, la toma de medidas destinadas a corregir una determinada práctica o, incluso, el cambio de legislación violatoria de los Derechos Humanos. La perspectiva de verse condenado por una violación y la censura pública que ella implica, ejercen considerable presión sobre los gobiernos para respetar la opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y acatar las decisiones de la Corte”.

En 1971, la CIDH aprobó dos resoluciones sobre las poblaciones indígenas, la primera instando a los Estados a cumplir con las recomendaciones de la Carta de Garantías Sociales y la otra señala que: “la protección especial para las poblaciones indígenas constituía un compromiso sagrado para los Estados” y que “los funcionarios de los Estados deben actuar con el máximo celo en defensa de los Derechos Humanos de las Personas indígenas, contra las cuales no debe haber ni aceptarse acto alguno de discriminación”.

2. Los congresos indigenistas interamericanos

Las propuestas emanadas de los congresos indigenistas son solamente recomendaciones y no instrumentos jurídicos internacionales, pero su importancia es incuestionable. Hasta la fecha se han celebrado once: Pátzcuaro, Michoacán, 1940 (I); Cuzco, Perú, 1949 (II); La Paz, Bolivia, 1954 (III); Guatemala, Guatemala, 1949 (IV); Quito, Ecuador, 1964 (V); Pátzcuaro, Michoacán, 1968 (VI); Brasilia, Brasil, 1972 (VII); Mérida, Yucatán, 1980 (VIII); Santa Fe, Nuevo México, 1985 (IX); San Martín de los Andes, Neuquén, Argentina, 1989 (X); y Managua, Nicaragua, 1993 (XI).

El primer Congreso sentó las bases de una política indigenista continental y decidió la creación del Instituto (III), que ha actuado como comité permanente de los congresos indigenistas interamericanos. En 1953 se constituyó en organismo especializado de la OEA. Los principales pronunciamientos de ese primer Congreso fueron: la recomendación de elaborar una legislación protectora del indígena; la protección de las comunidades indígenas dentro de la organización jurídica de cada país; garantizar los derechos políticos de los indígenas; así como recomendaciones relativas a la promoción social, distribución de tierras, educación y cultura.

El segundo Congreso en su resolución 10, proporciona una definición del ‘indio’ y ‘lo indio’ en la que se subraya el criterio de autoidentificación: “el indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tiene la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños”. “Lo indio es la

⁵⁷ Los países que han ratificado la Convención son veinticinco, además de los países mencionados que aceptaron la jurisdicción de la Corte, también Barbados, Brasil, Dominica, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica y Estados Unidos. Sobre la CIDH, hemos consultado a Osvaldo Kreimer. “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA” en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 171-194. Kreimer es un abogado y sociólogo argentino encargado de la preparación de la propuesta de la Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de trabajo y la economía, con el idioma propio y con la tradición nacional respectiva de los pueblos o naciones aborígenes”⁵⁸.

En el quinto Congreso se introdujeron consideraciones sobre el derecho consuetudinario indígena al recomendar que los gobiernos tomen como válidas jurídicamente aquellas costumbres practicadas por los indígenas según los patrones normativos de sus culturas.

En el octavo Congreso se reafirmó la necesidad de promover el uso de las lenguas nativas por medios legales y de incorporar las lenguas vernáculas en los programas de educación y alfabetización de adultos de las poblaciones indígenas.

El noveno Congreso significó un fuerte avance en lo relativo a sus resoluciones en materia de educación de los indígenas (enseñanza bilingüe y bicultural con plena participación de los pueblos y profesionales indígenas) e incorporación de los elementos culturales indígenas en el sistema educativo nacional. Otras cuestiones importantes son las contenidas en las resoluciones 14, 15, 16, 18 y 20.

La primera recomienda que los Estados miembros adopten medidas u ordenamientos jurídicos para reconocer el carácter y naturaleza multiétnica y multilingüe de sus respectivas sociedades nacionales y que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos económicos, políticos y culturales de los pueblos indígenas, de tal manera que éstos puedan reproducir su identidad.

En las resoluciones 15 y 18 se hacen recomendaciones específicas a la Asamblea General de la OEA y a la CIDH relativas a la promoción y vigilancia de los derechos humanos de los pueblos indígenas del continente y a la publicación de un estudio sobre la situación de los Derechos Humanos en cada Estado miembro. Las resoluciones 16 y 20 recomiendan que los Estados adapten “sus legislaciones y prácticas internas al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas” y reconozcan sus normas consuetudinarias, además, de adecuar los sistemas penales y civiles vigentes a su especificidad sociocultural.

Como resultado de las resoluciones y recomendaciones del IX Congreso Indigenista para impulsar los derechos humanos de los pueblos indígenas, el III cooperó con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) para la organización del Seminario Internacional sobre Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina, que se celebró en Lima, Perú en julio de 1988. Dicho evento constituyó una actividad del Proyecto de Investigación sobre Derecho Consuetudinario en América Latina, bajo el auspicio del IIDH y la coordinación de Rodolfo Stavenhagen; participaron veinticinco investigadores de doce países latinoamericanos y tuvo por objeto el intercambio de opiniones acerca del estudio de la problemática derivada de la confrontación entre las normas jurídicas formales y las prácticas culturales indígenas. Una primer selección de las ponencias presentadas en ese seminario fueron publicadas en la revista del III *América Indígena* (volumen XLIX, núm. 2, abril-junio de 1989), y posteriormente fueron publicadas en el libro coeditado por ambos organismos interamericanos titulado *Entre la Ley y la Costumbre. El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*.

3. El sistema indigenista interamericano: un balance

Stavenhagen es categórico al afirmar que, luego del XI Congreso en Nicaragua, el balance es “que las políticas empleadas fueron etnocidas y, en el mejor de los casos, ineficaces”⁵⁹.

Pero José Manuel Del Val Blanco, sostiene una postura diferente⁶⁰. Reconoce de entrada que aun cuando la perspectiva indigenista persiguió como objetivo original “el desarrollo integral de los pueblos indígenas”, se trata de “una mirada exterior, generosa y comprometida pero exterior, a los pueblos indígenas”. Se opone a la calificación, exagerada en su opinión, del

⁵⁸ *Actas Finales de los Tres Primeros Congresos Indigenistas*. Comité Organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, Guatemala, 1959.

p. 86

⁵⁹ “Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina” en *Guía para Pueblos Indígenas*, p. 28

⁶⁰ “Consideraciones generales en torno al sistema indigenista interamericano”, en *Guía para pueblos indígenas*, pp. 245-257

indigenismo como “enfoque integracionista”, y más a la identificación, vulgar según él, del indigenismo como destrucción de las culturas indígenas, pues en el estudio cuidadoso de los textos de los padres y precursores del indigenismo contemporáneo, Del Val, observa que este concepto dista mucho de ser un propuesta desindianizadora, etnocida o antiétnica; en realidad, sostiene, “fue una corriente del pensamiento continental que luchó por el reconocimiento de las culturas indígenas y que se esforzó en encontrar caminos y estrategias para superar la condición colonial en que se debatían los pueblos indios de América”.

Una de esas estrategias ha sido sin duda la inducción o al desarrollo y a la modernización mediante la ‘aculturación’. No olvidemos, sin embargo, que la teoría de la modernización, asociada a la sociología del desarrollo, consideraba que las formas tradicionales, atrasadas o premodernas de la sociedad, como lo son las de las culturas y comunidades indígenas estaban destinadas a desaparecer⁶¹.

Lo que no se puede negar es que la acción del indigenismo se exhibió como un mecanismo mediatizador de las demandas indígenas, incapaz de dar respuesta a las urgentes necesidades de los pueblos indígenas. Fracasó en la búsqueda de recursos no sólo financieros sino conceptuales. En este último aspecto, las conclusiones y recomendaciones de sus congresos no contribuyeron sustancialmente a la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales.

Incluso, dice Del Val que “el ‘etnodesarrollo participativo’, como propuesta última del indigenismo, si bien permitió trazar algunas vías de acción y reflexión centrándose en lo que hoy se denomina ‘desarrollo autosustentable’, dejó de lado la cuestión que ya en ese momento era un tema público y medular: los derechos colectivos”.

Finalmente, el proyecto de Declaración de la CIDH-OEA y la creación del Fondo Indígena, ejemplifican el retraso del III en su reformulación y en la creación de conceptos y categorías adecuados a la circunstancia contemporánea.

El indigenismo requeriría, tal vez, de la reevaluación de las antiguas ideas protectoras de los indígenas proyectadas hacia el futuro en defensa de los mismos⁶². Sin embargo, veremos que debe abandonarse el indigenismo como política gubernamental para pasar a una nueva relación Estado-indígenas.

4. La declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas

Dentro del proceso inicial tendiente a la elaboración de un proyecto de declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas encontramos que, como respuesta a las recomendaciones de los congresos indigenistas, en noviembre de 1988 durante el XVIII periodo ordinario de la Asamblea General de la OEA se hizo un llamado de atención acerca de la carencia de normas sobre los derechos indígenas en los instrumentos de protección regional de los derechos humanos⁶³.

En marzo de 1989, el Consejo Directivo del IIDH aprobó el envío de una propuesta institucional a la CIDH acerca de la necesidad de diseñar un instrumento sobre los derechos de los pueblos indígenas del continente, que debería ser elaborado con la participación de los propios indígenas y otros expertos en dichos asuntos.

En noviembre de ese mismo año, en el XIX periodo ordinario, la Asamblea General de la OEA encargó a la CIDH y al III la preparación de un “instrumento jurídico relativo a los derechos de las poblaciones indígenas, para ser adoptado en 1992”. Para ese efecto, en enero de 1991 la CIDH convocó a algunos expertos independientes y representantes de organismos

⁶¹ R. Stavenhagen, “Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina”, p. 40

⁶² José Matos Mar, “A Propósito de Fray Bartolomé de Las Casas: los Nuevos Retos del Indigenismo a Final del Milenio” en *Cuadernos del Instituto*, año VI, núm. 17, mayo-agosto, IJ-UNAM, México, 1991

⁶³ A. Burguete y M. Ruiz, “Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas”, pp. 132-134

internacionales, para intercambiar ideas acerca de la organización de un proceso de consulta previo a la formulación de un proyecto de instrumento.

Sin embargo, no fue posible esa formulación y menos la aprobación de un proyecto, pues la CIDH apenas aprobó en su LXXXI periodo de sesiones en 1992 llevar a cabo un llamado mediante la "Primera consulta entre los gobiernos sobre el contenido de un instrumento legal interamericano sobre los derechos de los pueblos indígenas", y hasta el 31 de agosto de ese año sólo había participado Costa Rica.

Por su parte, el IIDH realizó acciones entre el sector no gubernamental y para ello constituyó el Comité de Consultores Independientes sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en cuya tercera reunión, en agosto de 1992, aprobó el documento "Los Derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión", que fue sometido desde febrero de 1993 a la consulta de las organizaciones indígenas del continente ⁶⁴.

El Comité diagnosticó una situación de crisis en el modelo de Estado y consideró que este modelo debe entrar en un proceso de urgente transformación, principalmente en lo que se refiere a su relación con los pueblos originarios que lo forman; recomendó, entre otras cosas, adoptar un nuevo concepto de Estado y producir cambios profundos en su naturaleza para incorporar el reconocimiento de los pueblos indios; declaró que para los indígenas el derecho positivo es el mundo de la ficción, los principios jurídicos clásicos de la generalidad de la ley y de la igualdad jurídica, los excluye; propuso que el instrumento legal interamericano sobre los derechos de los pueblos indígenas debía estar acompañado por un mecanismo de control, tal como un tribunal continental, dotado de autoridad y de las atribuciones necesarias, para ejercer el arbitraje en materia de conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas.

El Comité también aborda los conceptos "pueblo" en su vinculación al principio de la libre determinación; "territorio" como un régimen para los pueblos indígenas sin afectar la soberanía del Estado; "competencia y jurisdicción", que para el caso de los pueblos indígenas la capacidad de juzgar y dictaminar se debe entender a partir de la práctica de su propio derecho, sus usos, costumbres y normas como fuente de derecho y de su propia organización social, en el marco de un Estado plurinacional que garantice no sólo la existencia, sino la continuidad y el progreso de los pueblos indígenas según sus propios intereses. Con ello, afirma el Comité, no hace falta que cada pueblo se plantee la creación de otro Estado. El Estado que reconozca los derechos arriba señalados, puede ser considerado modelo de un nuevo Estado fundado en la práctica de pluralidad ⁶⁵.

⁶⁴ En dicho Comité intervinieron, entre otros, la propia A. Burguete y R. Stavenhagen. El texto del documento puede leerse en *Crítica Jurídica*, núm. 14, IJ-UNAM, México, 1995, pp. 155-165. Más tarde se elaboró un borrador de consulta y, en 1997, la Asamblea General aprobó un proyecto, el cual hemos transcrito como apéndice.

⁶⁵ "Los ejes fundamentales en torno a los cuales se definen los derechos que reivindican los pueblos indígenas pueden sintetizarse en los siguientes puntos: 1. El derecho a su existencia como pueblos y a ser reconocido como tales por los estados y por el derecho internacional. 2. Derecho al territorio. El derecho a recuperar, conservar y ampliar las tierras y territorios que ocupan y han ocupado tradicionalmente y los recursos existentes en ellos; así como a ejercer en esos espacios un cierto grado de control e influencia, en armonía con la ley nacional. Tener un territorio significa ejercer poder sobre él, como un ente público ejerce de los límites de su jurisdicción y su competencia. 3. Derecho a la jurisdicción. Cada pueblo tiene el derecho de aplicar dentro de su territorio sus usos, costumbres y tradiciones como fuente de derecho, de autoregular sus formas independientes de organización social y de representación. El gobierno del territorio es competencia del mismo pueblo. Los límites a esta jurisdicción y esta competencia deben definirse en el derecho nacional. 4. Derecho al ambiente sano [...]. 5. Derechos económicos. Derecho a elegir el sistema de relaciones económicas en su territorio así como sobre el aprovechamiento de las riquezas y los recursos naturales existentes. 6. Derecho a la cultura. Todos los pueblos tienen derecho a hablar su idioma, y más que eso, el derecho de hablar solamente su idioma, por lo tanto, ha de tener derecho a intérprete siempre que lo necesite. Entre los derechos a la cultura están los de mantener sus expresiones artísticas, creencias y religión. No se puede prohibir a un pueblo contar la historia, según su propia versión. 7. El derecho al libre tránsito en su territorio. Es derecho de los pueblos indígenas divididos por fronteras internacionales continuar siendo un sólo pueblo sin restricciones a su libre tránsito. Es deber de los estados adoptar medidas en común con los pueblos indígenas para facilitar el ejercicio de ese derecho mediante convenios internacionales. 8. Derechos políticos. Derecho al participación como pueblos en todas las instancias de decisión política del Estado nacional. Este derecho incluye la participación de representantes de los pueblos indígenas en los niveles internacionales en todo aquello que les afecte directamente. 9. Derecho a la protección del Estado. Constituye derecho de cada pueblo que el derecho estatal tenga reglas definidas y claras para proteger las relaciones de los pueblos indígenas con los demás ciudadanos. Además deben establecerse criterios para el juzgamiento y aplicación de penas a indígenas que sean adecuados a su cultura y convivencia social. El derecho nacional debe crear un sistema especial de protección para los pueblos indígenas". véase "Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento para Discusión", pp. 162-163

E. ONG'S

Las Organizaciones No Gubernamentales, como agencias de la sociedad civil de diverso carácter, también han asumido la preocupación por la defensa de los pueblos indígenas.

1. Declaraciones y conferencias

La Declaración de Quito⁶⁶ es una de las más importantes declaraciones que se han emitido en un marco no gubernamental; fue adoptada por los representantes de ciento veinte naciones indígenas reunidos en el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, celebrado en Quito, Ecuador, del 17 al 21 de julio de 1990, con el lema "500 años de resistencia india". En ella expresaron:

Dado que los pueblos indios además de nuestros problemas específicos tenemos problemas en común con otras clases y sectores populares, tales como la pobreza, la marginación, la discriminación, la opresión y la explotación, todo ello producto del dominio neocolonial del imperialismo y de las clases dominantes de cada país, son absolutamente necesarias e impostergables las alianzas con otros sectores populares [para] fortalecer y afirmar la propia identidad de los pueblos indios [...] en un marco de igualdad y respeto mutuo.

Demandaron también un nuevo orden social que de cabida al ejercicio tradicional del Derecho Indígena, "expresión de nuestra cultura y formas de organización" y calificaron a la autodeterminación como "un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas", defendiendo, desde luego, su autonomía dentro de los marcos nacionales.

En el capítulo 1 mencionamos las Reuniones de Barbados, sobre Indianidad y Descolonización en América Latina. En ellas se pugnó por recuperar territorios históricamente ocupados y los recursos naturales, así como por el respeto a la diferencia cultural y se enfatizó el "derecho de los pueblos indios a ser protagonistas de su historia y gestores de su propio destino". La Reunión de Barbados de 1971 no fue un acto organizado por gobiernos sino una reunión de antropólogos a título individual (entre ellos, Miguel Alberto Bartolomé, Guillermo Bonfil Batalla, Miguel Chase Sardi y Stefano Varese). De igual manera, la reunión de trabajo Movimientos de Liberación Indígena en América Latina, mejor conocida como Reunión de Barbados II (1977), en la que estuvieron representadas 17 organizaciones indígenas de 12 países y cerca de 20 antropólogos e indigenistas⁶⁷.

La Cuarta Conferencia sobre el Racismo, organizada por el Subcomité de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas en Ginebra, celebrada en septiembre de 1977, es especialmente relevante porque fue el marco en el que se realizó la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en las Américas, conocida como Conferencia de Ginebra.

Con esa reunión se dieron dos hechos de la mayor magnitud. En primer lugar, concentró por primera vez a la representación indígena más amplia en las Naciones Unidas, abriendo las puertas desde entonces para la participación indígena en los foros de esa naturaleza (250 personas indígenas, representantes de más de cincuenta organizaciones internacionales no gubernamentales de más de sesenta pueblos, organizaciones y naciones indias de Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Estados Unidos y Venezuela). Y, en segundo lugar, la Conferencia de Ginebra suscribió la Declaración de Principios por la Defensa de las Naciones y Pueblos Indígenas del

⁶⁶ Véase su texto en J. E. R. Ordóñez Cifuentes, *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*, 1ª ed., IJ-UNAM, México, 1993, p. 146

⁶⁷ Cf. *Documentos de la Segunda Reunión de Barbados. Indianidad y Descolonización en América Latina*. Serie Interétnica a cargo de Guillermo Bonfil Batalla, Nueva Imagen, México, 1979, pp. 13-18. La tercera declaración de Barbados se dio el 10 de diciembre de 1993, en Río de Janeiro, Brasil; su texto puede consultarse en la página electrónica: http://abj.valedonativocivica.org/declarations_barbados3.html, en el cual se concluye que: "In any case, territorial autonomy will imply not only decision-making in the case of natural and economic resource use but also in political and cultural self-determination, in the framework of a self-determination compatible with and complementary to the sovereignty of constituted national States".

Hemisferio Occidental, de cuyo contenido nace la que habría de convertirse en la principal demanda de los pueblos indígenas: el derecho a la libre determinación⁶⁸.

A partir de esa Declaración, el movimiento indígena comienza a rechazar la denominación de 'minorías étnicas', exige la revisión de instrumentos internacionales, particularmente el Convenio 107 de la OIT, para que sean acordes a la Declaración, la cual, se convierte en bandera de lucha indígena y en la base del Proyecto de Declaración Universal.

Una nueva Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales, ahora sobre los Pueblos Indígenas y la Tierra, celebrada los días 15 al 18 de septiembre de 1981, en el Palacio de las Naciones Unidas, en Ginebra, Suiza, fue conocida como Segunda Conferencia de Ginebra. En ella se recomendó por primera vez a las Naciones Unidas que se celebre un año internacional de los pueblos indígenas, así como que los gobiernos, las ONG's y los expertos jurídicos del mundo entero reconozcan las leyes de los pueblos indígenas como parte integrante del derecho internacional.

Años más tarde, en enero de 1993, la Conferencia Regional de Derechos Humanos, realizada en San José, Costa Rica, fue el foro en el que las organizaciones indígenas se propusieron demandar la creación de un "Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Asuntos Indígenas como instancia permanente para la aplicación de los derechos indígenas, con participación de delegados indios"⁶⁹.

2. Protección de los derechos indígenas en el sistema interamericano

El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), creado en 1991 por nueve ONG's de Derechos Humanos de América Latina y del Caribe, ha hecho uso práctico del sistema interamericano, con el objeto de tutelar los derechos de los pueblos indígenas en América; su objetivo principal es lograr la efectiva aplicación de las normas internacionales de Derechos Humanos en todos los Estados miembros de la OEA⁷⁰.

De igual forma, las ONG's pueden remitir peticiones cuando se alegue que se ha violado la Convención o los derechos humanos de las personas, el CEJIL, como otras ONG's, ayudan gratuitamente a las víctimas a someter sus casos de violación de Derechos Humanos ante la Comisión y, posteriormente, colabora en la tramitación hasta que ésta emita un informe final o remita el caso a la Corte. Los mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos ofrecen una oportunidad última de justicia para los pueblos indígenas. La experiencia de CEJIL, de acuerdo a sus codirectores Viviana Krsticevic y Arie Dulitzki, ha permitido mediante el uso creativo del sistema regional de protección, llegar a tener un impacto en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

F. Otros organismos internacionales

Sin afanes de profundizar ociosamente en los temas de este capítulo sobre derecho internacional, creemos sin embargo, que es indispensable referirnos a otros dos organismos internacionales por las implicaciones que su tratamiento tiene para los fines de la presente investigación. Uno de tales organismos es dependiente del sistema de Naciones Unidas en materia de refugiados, cuya importancia es evidente por la situación particular que ha vivido la frontera sur de nuestro país; y el otro, es un organismo regional en materia de salud.

⁶⁸ "Resolución Final de la Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas en las Américas" en *Civilización. Configuraciones de la Diversidad*. CADAL-CETESM. año 1. núm. 1, México, 1983, pp. 73-74

⁶⁹ "Conferencia Regional de Derechos Humanos", documento anexo al *Boletín ALAI*. Quito, núm. 166. 1 de febrero de 1993. pp. 1 y 2

⁷⁰ Viviana Krsticevic y Arie Dulitzki. "La Protección de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano: Una Visión No Gubernamental" en *Guía para pueblos indígenas*. pp. 450-459

1. ACNUR ⁷¹

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un organismo humanitario y apolítico, creado con el objeto de proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a esa problemática.

Su sede está en Ginebra, Suiza. Su Estatuto Constitutivo fue aprobado por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1950. Su trabajo está enmarcado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio 1951 y su Protocolo de 31 de enero de 1967. Dichos instrumentos establecen las obligaciones de los Estados con relación a los refugiados y la función de vigilancia y aplicación de estas disposiciones del ACNUR (artículo 35 de la Convención). El Comité Ejecutivo del ACNUR está conformado actualmente por 51 países.

De acuerdo a la Convención, *refugiado* se define de la siguiente manera:

Refugiado es cualquier persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o si carece de nacionalidad fuera del país en el cual tenía su residencia habitual por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, u opiniones políticas, y no pueda debido a ese temor o no quiera acogerse a la protección del gobierno de su nacionalidad o si carece de nacionalidad no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual ⁷².

Guillermo Bettocchi nos informa que en sus orígenes el ACNUR estaba destinado a la protección de los refugiados que se generaron en Europa como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad su mandato ha continuado y atiende a más de 27 millones de personas en el mundo. Algunas funciones que no son propias de su mandato pero que están vinculadas al mismo son las relacionadas con las poblaciones desplazadas internamente en sus propios países.

En América, la Declaración de Cartagena (1984), sobre refugiados en Centroamérica, aporta una definición sobre refugiados que incluye a aquellas personas que huyen de sus respectivos países por razón de conflictos internos o situaciones que alteran gravemente el orden público. En el mismo sentido, la Declaración de San José sobre Refugiados, Repatriados y Personas Desplazadas (1994), amplía los alcances de estos desarrollos conceptuales y doctrinarios a todo el continente americano, e incluye también recomendaciones respecto al tratamiento de las otras categorías de desarraigados mencionadas.

La razón por la cual estos avances conceptuales son importantes para nuestra materia se debe a que los conflictos producidos en América Central en la década de los ochenta, permitieron comprobar cómo la violencia y la violación de masiva de derechos humanos generaron los flujos de refugiados y desplazados internos que afectaron, más que a ningún otro sector, a las poblaciones indígenas, campesinas y rurales. Tan sólo en Guatemala, se registraron un millón de desplazados internamente y 60,000 personas se convirtieron en refugiados.

El ACNUR garantiza a los refugiados un estatuto migratorio adecuado al país en el que se encuentren; asegura su subsistencia mediante la asistencia básica en alimentación, salud, vivienda, protección física contra ataques de los ejércitos de sus propios países por considerarlos bases de la guerrilla; capacitación en materia laboral y de derechos humanos, encaminados a generar conciencia de sus propios derechos para que ellos mismos estén en condiciones de defenderlos cuando sea necesario.

En la búsqueda de soluciones duraderas, el ACNUR procura, en primer lugar, la repatriación voluntaria, preferentemente, por implicar la solución a las causas que originaron su

⁷¹ Para este tema hemos consultado a Guillermo Bettocchi. "Programas y Proyectos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con Pueblos Indígenas" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 147-157. También puede consultarse Eduardo Arboleda, "El ACNUR, las Migraciones Internacionales y el Derecho de Asilo y Refugio" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 42, primavera, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1994, pp. 144-153

⁷² Véase Luis Díaz Müller. "El Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos: Un Enfoque Latinoamericano" en Mario Melgar Adalid, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*. UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1994, pp. 89-90

condición de refugiados y les permite la reintegración a su hábitat natural, bajo la protección de su propio gobierno. Se promueve mediante una Comisión Tripartita entre el ACNUR y los gobiernos de los países de refugio y el de origen, buscando condiciones de dignidad y seguridad y que se a una decisión consciente y voluntaria del refugiado.

En su caso, se promueve la integración legal, social y económica en el país de refugio cuando se han desarrollado lazos vinculantes y, en el país de origen, persisten condiciones que no permiten la repatriación; con ello cesa su condición de refugiado por la obtención de un permiso de residencia permanente o de la naturalización, adquiriendo una nueva nacionalidad.

El reasentamiento en un tercer país cuando no son posibles las dos primeras alternativas; no es lo mejor por la posibilidad de que sea en un país lejano al del refugiado, quizás con otro idioma, cultura, costumbres, clima, comida, y otros aspectos de al vida cotidiana.

2. OPS ⁷³

La problemática que se presenta en los servicios de salud, respecto de los pueblos indígenas es, en términos generales, igual a las demás cuestiones que atañen a los indígenas: son sistemas ajenos inadecuados, centralizados y ajenos a la realidad social y cultura local; además la información epidemiológica y los indicadores de morbilidad, natalidad y expectativa de vida al nacer, no están diferenciados por grupos étnicos y lingüísticos. Pero lo que sí se puede comprobar, mediante fuentes secundarias, es que "el nivel de salud y nutrición entre la poblaciones autóctonas de América está varias veces por debajo de los promedios nacionales y, en algunas regiones, llega a extremos alarmantes".

La condición étnica de la población, expresada en lenguas, culturas, creencias, tradiciones e identidad, así como, su cultura e historia, son factores determinantes de su supervivencia y de su nivel de salud y nutrición; Rojas y Cunningham afirman que "la salud de los pueblos indígenas varía en proporción directa con la preservación y demarcación de los territorios que ocupan tradicionalmente. La desnutrición provocada por el desmantelamiento del sistema de producción de alimentos y la destrucción de los medios de supervivencia, es dos veces mayor en la población indígena que en la población de bajos ingresos".

Resulta interesante saber que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha informado que el 80% de la población mundial recibe atención primaria de salud a través de la medicina tradicional, remedios a base hierbas y plantas medicinales, y que el 90% de los partos en algunas zonas rurales son atendidos por parteras; de ahí que la etnomedicina, basada en la convicciones religiosas y seculares de la cultura indígena, se presenta como la primera opción para la comunidad. Los herbolarios, chamanes, ritualistas, hueseros, sobadores, adivinadores, parteras y otros especialistas indígenas forman el núcleo de trabajadores de la salud para muchas comunidades y pueblos alrededor del mundo.

La etnomedicina y la biomedicina requieren un modelo alternativo de salud basado en la complementariedad de los conocimientos y prácticas disponibles, lo cual, enfatiza la necesidad de la interculturalidad.

En Winnipeg, Manitoba, Canadá, se reunieron del 13 al 18 de abril de 1993, 18 representantes de gobiernos, ONG's, Organizaciones Indígenas y Pueblos Indígenas del continente, con el auspicio de la OPS y de la Sociedad Canadiense para la Salud Internacional, que marcó un primer paso en la construcción de un espacio de discusión sobre la salud indígena entre pueblos indígenas y organizaciones vinculadas a la salud, para analizar problemas y discutir, por primera vez, acciones conjuntas que pudiesen mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

⁷³ Para una breve relación sobre su historia, estructura, directrices y las Orientaciones Estratégicas y Prioridades Programáticas, véase Rocio Rojas y Myrna Cunningham. "La Organización Panamericana de la Salud" en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 229-243

En dicha reunión se formuló una serie de recomendaciones que constituyen la “Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de América”, con la que se pretenden eliminar las propuestas paternalistas y verticales de las instituciones y, más bien, desarrollar programas, convencidos de que los pueblos indígenas poseen una rica diversidad cultural que puede contribuir a mejorar las condiciones de salud de las sociedades nacionales en su conjunto.

Tales recomendaciones fueron adoptadas por la XXXVII Reunión del Consejo Directivo de la OPS, mediante su Resolución V, de 28 de septiembre de 1993, con el compromiso de promover la Iniciativa y con el mandato a la Secretaría de la OPS para que la impulse y como consecuencia, en 1995, ésta desarrolló un Plan de trabajo enfocado al ‘Decenio’ en consulta con representantes indígenas y gobiernos, denominado Plan de Acción 1995/1998 de la OPS/OMS para el Impulso de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de América⁷⁴.

II. ALGUNAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS⁷⁵

Haremos un breve recuento de las legislaciones, fundamental y secundaria, de algunos países latinoamericanos⁷⁶. El análisis comparativo nos demostrará que el tratamiento constitucional, a pesar de sus avances, continúa siendo hoy circunstancial y fragmentario —como lo señalaba Stavenhagen hace más de una década⁷⁷—, en tanto que a otros niveles de la legislación existe mayor atención a la cuestión indígena, por lo que hemos decidido incluir también una somera descripción y comentarios de ciertas leyes indigenistas; con ello queremos demostrar que ningún Estado latinoamericano reconoce formalmente el pluralismo legal.

Una vez que el Convenio 169 de la OIT fue suscrito, lo señalado en él empezó a ser desarrollado por la legislación interna de los Estados que lo han ratificado; pero a pesar de que existen recientes reconocimientos constitucionales (adiciones, reformas, revisiones o nuevas constituciones que incorporan elementos del Convenio), ninguna Constitución reconoce el derecho indígena como tal.

Cuatro constituciones latinoamericanas (Nicaragua, Colombia, Paraguay y Perú) reconocen y protegen con mayor amplitud la diversidad étnica, aun cuando se trata de un reconocimiento relativo y condicionado —por lo que, como dice Fabián Volio, en la práctica termina por debilitar o anular el reconocimiento—; dos hacen un reconocimiento con menor fuerza: México y Bolivia; y, cuatro mencionan el tema sin desarrollarlo: Brasil, Guatemala, Panamá y Ecuador. De dichas constituciones las que reconocen *status* de autonomía son las de Nicaragua, Brasil, Colombia, Panamá y Perú. Este último país y Colombia reconocieron constitucionalmente las lenguas indígenas como oficiales y, en Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos en que establezca la Ley; en el caso de Paraguay sólo se reconoce un idioma indígena como oficial.

⁷⁴ Por otra parte, la Asamblea Mundial de la Salud, en mayo de 1998 adoptó la resolución WHA51.24 en la que urge a los Estados miembros de la OMS a desarrollar e implementar planes nacionales de acciones o programas sobre la salud de los Pueblos Indígenas y solicitó al director general de la OMS que promueva la inclusión de salud indígena en el programa de trabajo en los niveles nacional, regional y mundial.

⁷⁵ Las constituciones que se manejan en este subcapítulo fueron consultadas en la base electrónica de datos Infojus-Constituciones del Mundo, 1995, 1996 IIL-UNAM, así como en www.constitutions.org/coln y en www.georgetown.edu/LatAmer/Political/Constitutions/constitutions.html. Tenemos noticia de un estudio, que no pudimos conseguir, realizado por la CNDH en 1998, titulado *Legislación Latinoamericana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*, relativo a 16 países de nuestro continente.

⁷⁶ Prescindiremos del estudio relativo a Estados Unidos y Canadá, por razón de espacio y método. De hecho, Estados Unidos ha establecido precedentes judiciales significativos en esta materia, por ejemplo, la decisión de la Suprema Corte de permitir el uso sacramental del peyote entre los navajos (1990-1991), pues esta planta psicoactiva ha constituido una parte central de sus prácticas religiosas, y su prohibición equivaldría a prohibir el libre ejercicio de la religión, consagrada en la Constitución de Estados Unidos; véase *Petitioners versus Alfred L. Smith, et. al.*, Employment Division, Department of Human Resources of Oregon, 1989-1990. Para un vistazo de la experiencia indigenista norteamericana, los indios en Canadá y la política estadounidense hacia los indios, véase Guillermo F. Margadant S., “En Camino hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas”, pp. 156-164; también Bartolomé Clavero hace interesantes análisis y comentarios sobre estos tópicos, véase, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*, Siglo XXI, México, 1994.

⁷⁷ *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 344

Solamente en Colombia se contempla en la legislación secundaria un régimen especial para la solución de conflictos penales, administrativos y civiles dentro de las comunidades indígenas, mientras que en Brasil y Chile se establece que el derecho consuetudinario será contemplado como atenuante en los delitos en que incurran los indígenas.

En América Latina existen aproximadamente 400 grupos étnicos indígenas, es decir, de origen precolonial. De acuerdo con las últimas estimaciones su número aproximado es de alrededor de 42 millones de personas; en la región mesoamericana (México, Centroamérica y Panamá) se agrupa el 47.15% del total ⁷⁸. Los países con más de cuarenta por ciento de población indígena son Bolivia (71%), Guatemala (66%), Perú (47%) y Ecuador (43%). Además de estos cuatro países, México y Chile también rebasan el millón de habitantes indígenas.

A. Chile

1. Etnodemografía

Chile cuenta con 1 millón de indígenas que representan el 8% de la población nacional distribuidos en los 7 pueblos siguientes: Aymará, Quichua, Mapuche, Hulleche, Kawascar, Yaghan y Rapa Rui (Isla de Pascua).

2. Legislación indigenista

La Ley Indígena, número 17729 de 1972, reconocía la existencia de los mapuches como una raza, como un grupo distinto dentro de una nación. Esta misma Ley creó el Instituto de Desarrollo Indígena. Del artículo 1, se advierte uno de los criterios para la definición de los indígenas ⁷⁹:

Aquellos que viviendo dentro del territorio nacional forman parte de un grupo que se expresa en idioma nativo y se distingue del resto de los habitantes de Chile por conservar un sistema de vida, manteniendo reglas para vivir en comunidad, y preservando hábitos y sistemas de trabajos derivados de una herencia étnica autónoma.

El Decreto-Ley número 2568 de 1979, modificó a la anterior ley indígena y tuvo como desacierto la disolución del Instituto de Desarrollo Indígena. Este decreto, aprobado por la Junta militar, fue calificado de genocida en contra del pueblo mapuche; sus propósitos eran la eliminación de los límites de tierras; el establecimiento de inversionistas privados en tierras indígenas; y la privatización de las tierras indígenas.

3. Ley número 19.253

La importancia de esta Ley Indígena de 1993 radica en la implementación de criterios de descendencia, elementos socioculturales y de autoidentificación para la caracterización de la condición indígena de las personas de nacionalidad chilena ⁸⁰.

⁷⁸ Esta cantidad es la que nos resultó de sumar las cantidades que por país presenta Martha Méndez (en su mayor parte actualizados a 1992 y con una omisión: la población indígena de Colombia); véase "Pueblos Indígenas Existentes en México, Centro y Sudamérica" en el anexo I de la obra *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 487-504, así como de las presentadas en los famosos cuadros elaborados por Roberto Jordán Pando y el III, publicados en 1991 en *Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe*, FAO-III, en cuyo cuadro número 1. "Población Indígena en América" aparecen también ocho países antillanos, así como Estados Unidos y Canadá. Todos los datos etnodemográficos que señalaremos los hemos tomado de dichas fuentes, salvo otra mención.

⁷⁹ Cf. R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 52-53 y 68-73 (en esa parte en colaboración con Luis Díaz Müller y Tania Carrasco); véase también José Aylwin Oyarzun, "Tierra Mapuche: Derecho Consuetudinario y Legislación Chilena" en *América Indígena*, año XLIX, núm. 2, vol. XLIX, abril-junio, 1989, III, México, pp. 369-389

⁸⁰ El artículo 2º, que trata de la calidad de indígena dice a la letra: "Se considerarán indígenas para los efectos de esta ley, las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos: a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva; Se entenderá por hijos de padre o madre indígena a quienes descendan de habitantes originarios de las tierras identificadas en el Artículo 12, números 1 y 2; b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena; un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por generaciones; y c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de

Desde luego debemos observar que esa calidad es reconocida sólo para las etnias del país, dejando en descubierto a quienes siendo indígenas de otra nacionalidad vivan en Chile por motivo de diversos fenómenos migratorios. Prevé, sin embargo, cuestiones como la impugnación de la calidad indígena por cualquier persona (art. 3) y sanciona la atribución de la calidad de indígena en que incurra una persona que no lo sea, con la finalidad de obtener una ventaja económica exclusiva para los indígenas (art. 5).

Evitando la denominación de pueblos indígenas, la ley considera que una comunidad indígena es toda agrupación de personas pertenecientes a una misma etnia indígena y que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones: provengan de un mismo tronco familiar o de un mismo poblado antiguo, reconozcan una jefatura tradicional y posean o hayan poseído tierras indígenas en común (art. 9) y aunque reconoce su personalidad jurídica, deben contar con un registro previo y, de hecho, todos los asuntos indígenas quedan a cargo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, creada por esta misma ley. En cuanto al derecho indígena, su reconocimiento se reduce a las manifestaciones culturales y, para hacer valer la costumbre en juicio éste debe haberse entablado entre indígenas que pertenezcan a una misma etnia; en ambos casos, no debe ser contrario al derecho estatal (arts. 7 y 54).

4. Constitución Política de la República de Chile

La Constitución Política de la Junta Militar, emitida por el Decreto Supremo número 150, publicada en el Diario Oficial el 24 de octubre de 1980 y vigente desde el 11 de marzo de 1981 no contiene tratamiento alguno a los derechos indígenas (incluyendo revisión hasta la Ley número 19.448, publicada en el Diario Oficial el 20 de febrero de 1996).

B. Argentina

1. Etnodemografía

Argentina contaba, según el Censo de 1977, con escasa población indígena: 342,150 personas que apenas representaban el 1.2% de la población total, distribuidos en 16 pueblos indígenas (En 1997, el Parlamento Europeo en una Resolución sobre la situación de los derechos humanos y las minorías indígenas en Argentina estima una población indígena de entre 450 y 550 mil personas). Este aspecto demográfico ha influido considerablemente en una escasa participación social que se reflejó en una situación de desprotección, provocando hasta antes de 1985 una legislación sobre la materia que había sido dispersa y poco sistemática⁸¹.

2. Ley número 23.302

Esta Ley de Política Indígena y Apoyo a la Comunidades Aborígenes, de 1985, reconoce la personalidad jurídica de dichas comunidades; considera la autoidentificación y el criterio de descendencia como elementos de su definición y, al igual que después lo haría la ley chilena de 1993, la condiciona a su previo registro (art. 2)⁸².

vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena. En estos casos, será necesario, además, que se autoidentifiquen como indígenas". Acerca del proceso de discusión de esta ley véase Ramiro Mendoza Zuñiga, "Aspectos de Derecho Administrativo del Proyecto de Ley sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Pueblos Indígenas" en *Temas de Derecho*, vol. VII, núm. 2, julio-diciembre, 1992, Santiago, Chile.

⁸¹ Para un breve recuento de la imagen del indígena de la Pampa y Patagonia a través del discurso legislativo en ese país que acusa una notoria influencia de la experiencia indigenista mexicana en instituciones argentinas de asuntos indígenas, véase de Diana I. Lenton, *Los Indígenas y el Congreso de la Nación Argentina: 1880-1976*, en Internet: <http://www.naya.org.ar/articulos/identif99.htm>.

⁸² "A los efectos de la presente ley, reconócese personería jurídica a las comunidades indígenas radicadas en el país. Se entenderá como comunidades indígenas a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el

La ley indígena argentina no reconoce al derecho indígena, sino que sólo de manera aislada se refiere a la aplicación de normas consuetudinarias y a formas propias de organización indígenas; establece, por ejemplo, el respeto a la medicina tradicional indígena (art. 21, f) y la consideración de las costumbres y técnicas aborígenes en la prestación de asesoramiento por la autoridad estatal para la explotación de las diferentes actividades productivas en tierras adjudicadas (art. 10). Por el contrario, impone la aplicación de la legislación estatal vigente, como leyes de cooperativa o mutualidades, para la regulación de las relaciones entre los miembros de las comunidades reconocidas (art. 4).

En general, reconoce la desigualdad de los indígenas con relación al resto de la sociedad y la educación bilingüe con participación de los interesados; entrega en propiedad a los indígenas las tierras a adjudicarse; prevé la preservación del patrimonio cultural y la protección de la salud y previsión de las comunidades indígenas⁸³.

3. La constitución de 1994⁸⁴

La Constitución de la Nación Argentina, en su segunda parte, título primero, sección primera, capítulo cuarto, establece como atribuciones del Congreso (artículo 75, incisos 17 y 19):

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural.

C. Panamá

1. Etnodemografía

Panamá contaba, según el censo de 1980, con una población indígena significativa, 140,000 personas que representaban el 6% con relación a la población total, distribuidas en los siguientes 8 pueblos indígenas: Teribe, Guaymí, Bugle, Colon, Cuna (dule), Embera, Waunana y Kuna-Yala.

Es probable que el número en realidad sea mayor pues en el Censo de Población panameño no se considera indígenas a los nacidos en áreas urbanas⁸⁵.

2. Ley número 16

Esta ley, de febrero de 1953, organiza la Comarca de San Blas; algunos de sus artículos más relevantes son los siguientes:

5. En cada una de las poblaciones de Anachucuna y Armila habrá un Sáhila, que tendrá la función de cooperar con las autoridades de administración nacional.

territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica se adquirirá mediante inscripción en el Registro de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación".

⁸³ Cf. R. Slavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 48-51 y 63 (en esa parte en colaboración como hemos dicho de Díaz Müller y T. Carrasco); en el capítulo, de ese texto, titulado "El derecho indígena" puede consultarse una mínima referencia de las constituciones argentinas de 1819, 1853, 1949 y 1957.

⁸⁴ Dada en la sala de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, en Santa Fe, el 22 de agosto de 1994

⁸⁵ Ascario Morales, "La Administración de Justicia en las Comunidades Indígenas Kunas y Conflictos con el Derecho Positivo" en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios*, p. 122

7. Es obligación de la primera autoridad política de toda población indígena, tomar conocimiento de las infracciones de la Ley que ocurrieren dentro de su jurisdicción, informar de lo sucedido al Intendente y poner a las órdenes de éste a los transgresores.

12. El Estado reconoce la existencia y jurisdicción en los asuntos concernientes a infracciones legales, exceptuando en lo referente a la aplicación de las leyes penales, del Congreso General Kuna, de los Congresos del pueblo y tribus y de las demás autoridades establecidas conforme a la tradición indígena y de la Carta Orgánica del Régimen Comunal Indígena de San Blas. Dicha Carta tendrá fuerza de Ley una vez que la apruebe el Organismo Ejecutivo, luego de establecer que no pugna con la Constitución y las Leyes de la República.

13. El Estado reconoce la existencia del Congreso General Kuna y de los Congresos del pueblo y tribus con arreglo a su tradición y a su Carta Orgánica, con las salvedades pertinentes para evitar incompatibilidades con la Constitución y las Leyes de la República ⁸⁶.

3. La constitución de 1972 ⁸⁷

En la década de los setenta los gobiernos de clase media y de extracción militar introdujeron los corregimientos como división política del país, tal y como se refleja desde el Preámbulo de esta Constitución, cuyas disposiciones relativas a la cuestión indígena están enmarcadas en los siguientes capítulos: Cultura Nacional (IV), Educación (V) y Régimen Agrario (VIII) del Título III "Derechos y Deberes Individuales y Sociales", así como el capítulo La Representación ante la Asamblea Legislativa del Título V "El Organismo Legislativo".

Encontramos disposiciones, que aunque reconocen tradiciones folklóricas y la identidad étnica de las comunidades indígenas, no se refieren a las normas de derecho consuetudinario (arts. 83 y 86).

Por lo que respecta al idioma, se reconoce como oficial el español y si bien la educación debe ser en este idioma, se establece la protección de las lenguas aborígenes y programas de educación bilingüe en las comunidades indígenas (arts. 78, 84 y 104).

El régimen agrario, dirigido a promover la participación de las comunidades indígenas y campesinas en la vida nacional, remite a una Ley secundaria para la organización y el funcionamiento de tribunales de jurisdicción agraria ⁸⁸.

Por lo que respecta a la representación de las Comarcas indígenas en la Asamblea Legislativa se prevé lo relativo a la Comarca de San Blas y a la formación de Circuitos electorales en la Provincia de Chiriquí, habitada mayoritariamente por la población guaymí (arts. 141, puntos 1, 2 y 5; y 312, punto 11).

Este breve recuento constitucional nos permite concluir que el Estado panameño carece de una regulación especial del derecho indígena, que sabemos existe.

4. El derecho indígena kuna

En Panamá podemos encontrar órganos encargados de la administración de justicia de acuerdo a las normas consuetudinarias vigentes en las comarcas indígenas: el pueblo Kuna cuenta con el

⁸⁶ El pueblo Kuna denomina a la región que ocupa —en la Costa Atlántica Oriental de Panamá— con el nombre de Comarca Kuna Yala, en oposición al nombre castellano que les fue impuesto: San Blas; véase. *Ibidem*. La transcripción de los artículos la hemos tomado de Walter Beller Taboada (coord.), *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación*, CNDH, México 1994, p. 64

⁸⁷ Constitución del 11 de octubre de 1972, reformada por los Actos Reformatorios No. 1 y No. 2, de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente, y por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983

⁸⁸ Artículo 120. El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional. Artículo 122. Para el cumplimiento de los fines de la política agraria, el Estado desarrollará las siguientes actividades: [...] 4. Establecer medios de comunicación y de transporte para unir las comunidades campesinas e indígenas con los centros de almacenamiento, distribución y consumo; [...] La política establecida para el desarrollo de este Capítulo será aplicable a las comunidades indígenas de acuerdo con los métodos científicos de cambio cultural. Artículo 123. El Estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras necesarias y la propiedad colectiva de las mismas para el logro de su bienestar económico y social. La Ley regulará los procedimientos que deban seguirse para lograr esta finalidad y las delimitaciones correspondientes dentro de las cuales se prohíbe la apropiación privada de tierras. Artículo 124. Se establece la jurisdicción agraria y la Ley determinará la organización y funciones de sus tribunales.

Puksu Kalu, organismo de primera instancia en los procesos judiciales y el *Onmakeneg* o Congreso Comunal al que se acude cuando alguna de las partes está en desacuerdo con el fallo del *Puksu Kalu*.

Las sanciones nunca son privativas de la libertad física: amonestaciones, trabajos comunales, multas, confinamiento (el cual consiste en prohibir al sancionado el salir o abandonar la comunidad por un tiempo determinado —se encuentra derogado en la legislación panameña desde 1938—), decomiso e indemnización. No aplican la pena de prisión, es decir, el sistema carcelario. Es indudable la presencia de los elementos externos en el derecho indígena; por ejemplo, han aparecido en cada comunidad los llamados reglamentos internos escritos en idioma castellano (el del pueblo Ustupu contaba en 1981 con más de 330 artículos divididos en 30 capítulos). Uno de sus beneficios consiste en permitir que las generaciones actuales, así como también las futuras, conozcan las prácticas legales tradicionales y les permita mejorarlas, pero las desventajas de esto se traducen en la oposición del pueblo kuna a regirse con base en normas escritas y rígidas, que puede incidir en el olvido de la “otrora forma sumaria y flexible en que se resolvían los problemas sociales”; por otra parte, al ser escritas, quienes saben leer o dominan el español son los únicos con acceso a ellas⁸⁹.

D. Ecuador

1. Etnodemografía

Ecuador es uno de los países latinoamericanos con mayor población indígena con relación a la población total, pues según datos del censo de 1974 y del BID-III, eran 4'100,000 indígenas que representaban el 43%, distribuidos en 13 pueblos indígenas.

2. Estatuto constitucional de 1978⁹⁰

Este estatuto reconoce a las lenguas aborígenes en su aspecto cultural y educacional (arts. 1 y 27), pero no se pronuncia sobre la situación jurídica de los indígenas al regular, únicamente, la organización y promoción de los sectores populares, sobre todo del campesinado (art. 30) y, por cuanto a la economía y propiedad de la tierra, se establece la regulación y estímulo del sector comunitario (arts. 46 y 51).

3. La constitución de 1996⁹¹

El avance más importante de esta Constitución, que sustituyó a la de 1983, radica en su título preliminar (art. 1), en el que se reconoce a Ecuador como un Estado pluricultural y pluriétnico, sin embargo, fuera de esta declaración no existe ningún pronunciamiento sobre el derecho indígena. Se subraya —como lo hicieron los artículos 1 y 27 de la Constitución de 1983— el carácter oficial y de relación intercultural del castellano como idioma oficial, reconociendo al quichua y las demás lenguas indígenas, dentro de sus respectivas áreas de uso, como parte de la cultura nacional y para el desarrollo de los sistemas educativos (arts. 1 y 40).

⁸⁹ A. Morales. “La Administración de Justicia en las Comunidades Indígenas Kunas y conflictos con el Derecho Positivo”. pp. 121-137. Asimismo consúltese Nicasio Tapia Arango. “Incidencia del Racismo en el Desarrollo de los Pueblos Indios de Panamá” en *La problemática del racismo en los umbrales del siglo XXI*. pp. 285-292

⁹⁰ Fue aprobado por referéndum y entró en vigencia el 10 de agosto de 1979. Cf. R. Stavenhagen (dir.). *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. pp. 53-54. (en esa parte en colaboración con Díaz Müller y T. Carrasco); Véase también Alain Dubly y otros. “Indigenous People's Rights In Ecuador” en *Beyond Law - Más allá del derecho*. vol. 5, número 13. Agosto. 1995. Bogotá, Colombia.

⁹¹ Constitución Política de la República del Ecuador, dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas del Congreso Nacional del Ecuador, el 29 de mayo de 1996

Encontramos algunas disposiciones que condenan la discriminación y la segregación racial (arts. 4, 22.6 —preconiza la igualdad ante la ley— y 40 —en materia educativa—). Asimismo se prevé la socialización de la medicina para atender a la población del campo (art. 42.2) y, al igual que en la Constitución anterior, se regula la organización y promoción de los sectores populares y marginados, sobre todo del campesinado (art. 43) y, por cuanto a la economía y propiedad de la tierra, se establece la regulación y estímulo del sector comunitario (arts. 61 y 66).

En el rubro de la organización y funcionamiento del poder judicial, la única mención relacionada con las comunidades indígenas es la obligación a cargo del Estado de establecer defensores públicos para el patrocinio de las mismas, así como “de los trabajadores y de toda persona que no dispusiere de medios económicos” (art. 135)⁹².

E. Guatemala

1. Etnodemografía

Guatemala es uno de los países con mayor porcentaje de población indígena con relación a la población total, pues según publicaciones del BID y el III en 1992, había 5'300,000 indígenas que representaban el 66%. Hablan 22 idiomas indígenas: Quiché, Cakchiquel, Tzutujil, Usupanteco, Mam, Aguacateco, Jacalteco, Kanjobal, Chuj, Ixil, Kekchi, Pocomchi, Pocomam O, Pocomam C, Achi, Chorti, Lacamdón Chol, Lacandom norte, Yucateco, Mopau, Itzá y Caribe Arahuauc.

2. Las constituciones guatemaltecas

La de 1945 es la primera Constitución guatemalteca en tratar directamente la cuestión indígena; en su artículo 83 declara de interés y utilidad nacionales el desarrollo de la política integral para el mejoramiento económico, social y cultural de los grupos indígenas, remitiendo a la legislación reglamentaria la regulación de sus necesidades, condiciones, prácticas, usos y costumbres. Asimismo se encomendó al Presidente la creación de instituciones para la atención de los problemas indígenas (art. 137.15).

Sin embargo, la Constitución perdió su vigencia y los indígenas no vieron llegar dicha legislación, la cual, por otra parte, no implicaba un mandato constitucional en sentido estricto: el mencionado artículo rezaba “... a este efecto pueden dictarse leyes...”.

Las constituciones de 1956 y 1965 reproducen formalmente el artículo 83 en su artículo 110, sin embargo, sólo la primera es catalogada en el constitucionalismo guatemalteco como revolucionaria, en tanto que esta dos son de efectos retrógradas⁹³.

3. La constitución de 1985⁹⁴

De esta Constitución, las secciones segunda y tercera, sobre Cultura y Comunidades indígenas, respectivamente, comprendidas en el capítulo segundo —Derechos Sociales—, del Título

⁹² En junio de 1997, en la Universidad Andina “Simón Bolívar” de Quito se celebró un Coloquio sobre las Relaciones de las Comunidades Indígenas con el Estado en América Latina, con la participación de indígenas de Guatemala, Colombia, México, Perú, Chile y Brasil, cuyas ponencias fueron publicadas en *Pueblos indígenas y Estado en América Latina*, libro que fue presentado en Quito por Rigoberta Menchú en Agosto de 1998, tal y como informó la prensa nacional.

⁹³ Sobre la evolución constitucional de los derechos indígenas guatemaltecos en sus Constituciones, véase J. E. R. Ordoñez Cifuentes, “Constitución y Derechos Etnicos. Las experiencias de 1945 y 1985 en Guatemala” en *Rostros de las Prácticas Etnocidas en Guatemala*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 24, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1996, pp. 65-112

⁹⁴ En el artículo 21 de las disposiciones transitorias de la Constitución Política de la República de Guatemala del 31 de mayo de 1985 se establece como fecha de entrada en vigor el día 14 de enero de 1986, con la sola excepción de algunos artículos.

segundo dedicado al rubro de Derechos Humanos, contienen disposiciones muy importantes para nuestro estudio. Efectivamente, “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres” (art. 58) y se declara, dentro de un espíritu tutelar y paternalista, la protección especial del arte popular, el folklore y las artesanías e industrias autóctonas (art. 62).

Ese espíritu proteccionista se aprecia también en los epígrafes utilizados: Protección a grupos étnicos (art. 66), Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas (art. 67) y Traslación de trabajadores y su protección (art. 69), lo cual es válido a pesar de que el artículo 20 de las disposiciones transitorias dispone que los epígrafes que preceden a los artículos de esta Constitución, no tienen validez interpretativa y no pueden ser citados con respecto al contenido y alcances de las normas constitucionales.

En el citado artículo 66 se reconoce la conformación de Guatemala “por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya” y declara que el “Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos”, incluso, con relación a este último aspecto, el artículo 18 transitorio dispone la divulgación de la Constitución en lenguas Quiché, Mam, Cakchiquel y Kekchi. La reglamentación de las materias de esta sección se encomienda a una Ley específica (art. 70).

F. Nicaragua

1. Etnodemografía

En Nicaragua existe una población de 153,000 indígenas que representan el 5% de la población total y están distribuidos en 4 pueblos indígenas: Miskito; Sumo; Rama; y Garifuna (Caribe).

2. La constitución de 1986

A diferencia de otras constituciones, la Constitución Política de la República de Nicaragua hace referencia a los indígenas desde su preámbulo ⁹⁵; y en el título segundo —Sobre el Estado— reconoce que “el pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica” (art. 8); asimismo establece como oficial al idioma español pero delega en la ley secundaria el establecimiento de los casos en que las lenguas de las comunidades indígenas, de la Costa Atlántica, tendrán también uso oficial (art. 11). En sus disposiciones finales y transitorias dispone que será ampliamente divulgada tanto en español como en las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica (art. 197).

La importancia de esta Constitución para nuestro estudio radica en el hecho de que prevé la autonomía de estas Comunidades, pero sin perder de vista que tal autonomía existe dentro del marco de un Estado Nacional Unitario.

En el capítulo segundo del título noveno, al regular la División Político-Administrativa, la Constitución señala que las Comunidades de la Costa Atlántica “tienen el derecho de vivir y desarrollarse bajo las formas de organización social que corresponden a sus tradiciones históricas y culturales”, garantizándoles “el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades y representantes”, así como “la preservación de sus culturas y lenguas, religiones y costumbres” (art. 180).

⁹⁵ La Constitución Política de la República de Nicaragua fue aprobada en el Salón de sesiones de la Asamblea Nacional, en la ciudad de Managua, el 19 de noviembre de 1986; su preámbulo menciona “Evocando la lucha de nuestros antepasados indígenas”. Mientras que las constituciones panameña, colombiana y peruana no hacen ninguna mención preambular en ese sentido; la de Guatemala en su preámbulo manifiesta: “... inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural ...”; y las de Brasil y Paraguay simplemente se refieren a una sociedad o democracia “pluralista”.

Dentro de los derechos, deberes y garantías del pueblo nicaragüense, se prevén los derechos constitucionales de las Comunidades de la Costa Atlántica (Título IV, Capítulo VI), señalando en el artículo 89 que forman “parte indisoluble del pueblo nicaragüense” y que “tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional: dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones”; y agrega que el “Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales”⁹⁶.

3. Estatuto de 1987

De conformidad al artículo 181 de la Constitución nicaragüense que disponía la creación de una Ley para organizar el régimen de autonomía en las regiones donde habitan las Comunidades de la Costa Atlántica y para el ejercicio de sus derechos, en 1987, se aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.

Esta Ley reconoce las formas propias de organización de estas comunidades. En su artículo 11 señala (obsérvese el aspecto cuantitativo mencionado en el punto 1):

Los habitantes de las comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho: 1. A la absoluta igualdad de derechos y deberes entre sí, independientemente de su número poblacional y nivel de desarrollo. 2. A preservar y desarrollar sus lenguas, religión y culturas. 3. Al uso, goce y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales dentro de los planes de desarrollo nacional. 4. A desarrollar libremente sus organizaciones sociales y productivas conforme a sus propios valores. 5. A la educación en su lengua materna y en español [...]. 6. A las formas comunales, colectivas o individuales de propiedad y transmisión de la misma. 7. A elegir y ser elegidos como autoridades propias de las Regiones Autónomas. 8. A rescatar en forma científica y en coordinación con el sistema nacional de salud, los conocimientos de medicina natural acumulados por las comunidades de la Costa Atlántica a lo largo de su historia.

El establecimiento de las atribuciones de los órganos administrativos de las Regiones Autónomas está previsto en el artículo 8⁹⁷.

G. Brasil

1. Etnodemografía

Brasil es uno de los países latinoamericanos con menor población indígena con relación a la población total del país pues apenas representan el 0.20 %, pero en números absolutos es mayor que la de otros. Según el Instituto Socioambiental en 1996 había 280,000 indígenas. Otro dato importante es que la distribución de esa población presenta una gran complejidad pues están divididos en 206 pueblos y hablan 170 lenguas.

2. Estatuto indio

En general, lo que podemos decir de la Ley 6.001 de 1973, es que coloca a los indígenas bajo la tutela del Estado, aunque les garantiza su derecho de ciudadanía, el respeto a sus usos y costumbres, el uso de los medios de protección a la salud que se dispensan en la comunidad nacional, así como el derecho a la instrucción nacional y a ser alfabetizados en su propia lengua. En la aplicación del derecho consuetudinario, se admite que las comunidades indígenas impongan

⁹⁶ Otros dispositivos importantes son los siguientes: Artículo 90. Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen derecho a la libre expresión y preservación de sus lenguas, arte y cultura. El desarrollo de su cultura y sus valores enriquece la cultura nacional. El Estado creará programas especiales para el ejercicio de estos derechos. Artículo 91. El Estado tiene la obligación de dictar leyes destinadas a promover acciones que aseguren que ningún nicaragüense sea objeto de discriminación por razón de su lengua, cultura y origen.

⁹⁷ Al respecto, véase. Miguel González Pérez, *Gobiernos Pluriétnicos: La Constitución de Regiones Autónomas en Nicaragua*. URACCAN, México, 1997.

sus propias sanciones a los miembros infractores, con la condición de que éstas no sean crueles o difamatorias. En la aplicación del derecho positivo, en el caso de condena por infracción penal, la pena impuesta al indio deberá ser atenuada conforme a las leyes comunes y el juez deberá tener en cuenta el grado de integración del inculcado y en los casos de reclusión o detención; prevé la posibilidad de que la pena sea cumplida dentro de un régimen de semilibertad en el establecimiento de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) más cercano a la residencia del condenado⁹⁸.

3. Régimen constitucional

Aunque la cuestión indígena fue incluida desde el texto constitucional de 1934, únicamente se establecía el *respeto* a "la posesión de tierras de aborígenes que en ellas se encuentren permanentemente localizados, siéndoles, sin embargo, prohibido alienarlas" (art. 129), manteniéndose esa misma fórmula en las Constituciones de 1937 (art. 154) y 1946 (art. 216).

En la Constitución de 1967, lo mismo que en la Enmienda Constitucional de 1969, se mantuvo la referencia a la inalienabilidad de las tierras y se sustituyó el verbo *respetar* por el de *asegurar* la posesión de sus tierras; además, se reconoció "el derecho al usufructo exclusivo de los recursos naturales y de todas las utilidades en ellas existentes" (art. 186). Sin embargo, esto no constituyó una novedad pues el usufructo indígena ya había sido reglamentado en 1854 (art. 75 del Decreto número 1.318, de 30 de enero de 1854).

3. La constitución de 1988⁹⁹

En la Constitución brasileña vigente se regula la cuestión indígena de manera más amplia y comprometida¹⁰⁰. La disputa o controversia sobre derechos indígenas es materia de la competencia de los jueces federales (art. 109, fracción IV), según la organización del Poder Judicial y de los Tribunales Regionales y Jueces Federales (título IV, capítulo III, sección IV).

Por otra parte, el título VIII, Del orden social, en su capítulo octavo, de los indios, reconoce el derecho consuetudinario (organización social, costumbres, lenguas y creencias tradicionales), sin desarrollarlo, por lo que resulta más importante un cierto grado de autonomía concedido al reconocer los derechos originarios sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios¹⁰¹. A estos les corresponde el usufructo de las riquezas del suelo, ríos y lagos, en tanto que el aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético y la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas, requieren de autorización del Congreso Nacional y las comunidades afectadas deberán ser oídas, gozando del derecho a participar de los resultados de la extracción, en términos de una Ley secundaria (art. 231, puntos 2 y 3). Por esta razón y con motivo de que las tierras indígenas son inalienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles, los actos jurídicos que contravengan estas disposiciones estarán afectados de nulidad (puntos 4 y 6).

Otro aspecto sobresaliente de este artículo lo encontramos en el punto número 5 que prohíbe "el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo *ad referendum* del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o en interés de la soberanía del país, después de deliberación del Congreso Nacional, garantizándose, en cualquier

⁹⁸ Cf. R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 247-269

⁹⁹ Texto en español de su Constitución, según la traducción hecha por Antonio López Díaz y César García Novoa del texto vigente de 1988, publicada por el Centro Gráfico del Senado Federal, Brasilia, 1990

¹⁰⁰ Manuela Carneiro da Cunha, "El Concepto de Derecho Consuetudinario y los Derechos Indígenas en la Nueva Constitución de Brasil" en R. Stavenhagen y D. Iturralde (comps.), *Entre la Ley y la Costumbre: el Derecho Consuetudinario en América Latina*, III-IIIDH, México, 1990, pp. 299-313

¹⁰¹ El artículo 231.1 define: Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

hipótesis, el retorno inmediato después que cese el peligro.” De tal manera que quedan protegidos contra relocalizaciones compulsivas que no sean temporales o diferentes a las previstas en esta disposición.

También es de mucha importancia el reconocimiento específico de la personalidad jurídica, que encierra el artículo 232, al considerar a los indios, sus comunidades y organizaciones como partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, con la salvedad que se deriva de la tutela que mencionamos al hablar del Estatuto indio, por lo que debe intervenir el ministerio público en todos los actos del proceso.

Debemos tener presente que de acuerdo al propio artículo 231, es la Unión quien se reserva el derecho a demarcar las tierras indígenas, habiéndose fijado un plazo de cinco años a partir de la promulgación de la Constitución para concluir su demarcación y hace un reconocimiento, con la obligación de entregar títulos definitivos de propiedad, a los descendientes de los quilombos que estén ocupando sus tierras (arts. 67 y 68 de las disposiciones transitorias)¹⁰².

Ya el Estatuto del Indio de 1973 preveía en su artículo 19 un procedimiento administrativo fijado por acto del Poder Ejecutivo (demarcación administrativa) y le siguieron sucesivos decretos reglamentando la materia. Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1988 el Decreto número 22 del 4 de febrero de 1991, modificado en 1992 por el Decreto número 608, establece un procedimiento que se inicia con un documento del Presidente de la FUNAI y concluye con la homologación por medio de un decreto presidencial. Las controversias que se suscitan pueden ventilarse ante autoridades de la Administración Pública Federal de conformidad al Decreto número 1.775 de 1996.

H. Colombia

1. Etnodemografía

En Colombia, según una publicación de 1992 del BID y el III, hay 600,000 indígenas que representan el 2% de la población total, distribuidos en 55 pueblos indígenas; y según la Universidad de Los Andes, en 1989 se registraron 64 idiomas indígenas comprendidos en 13 familias lingüísticas.

2. El fuero indígena

Luis Carlos SÁCHICA¹⁰³ ha llamado la atención en el hecho de que en Colombia los asuntos indígenas no fueron materia constitucional en ninguna de las diez constituciones colombianas — hasta la de 1991 como veremos—, habiéndose considerado subsumida la temática en los ordenamientos legales, a grado tal que este tratamiento legal permite hablar de un “fuero indígena, y no simplemente legislación sobre indígenas, porque conforma un verdadero sistema dentro del ordenamiento jurídico general del país [aunque] no tienen un enfoque político bien definido ni constituyen una regulación integral de los problemas indígenas”. Se trata de un fuero de carácter restringido: aplicable sólo a los indígenas en los asuntos que regulan su propiedad colectiva de la tierra y en materia penal, mientras vivan en sus comunidades, llamadas parcialidades, “se diría, por eso, que éste es un régimen territorial y corporativo [...]. Los indígenas que no viven en sus parcialidades y se asimilan a la población común quedan

¹⁰² Véase María Teresa Sierra. *La Lucha por los Derechos Indígenas en el Brasil Actual*, CIESAS, México 1993. Tenemos también noticia que el 28 de junio de 1994 se reglamentó el capítulo octavo del título VIII de la Constitución mediante el *Estatuto de las Sociedades Indígenas*.

¹⁰³ “El Indígena en Colombia” en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, IIJ, Serie B, Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, 24, UNAM, México, 1991, pp. 167-180

sometidos a las leyes comunes, en igualdad de condiciones con esta población; o sea que su fuero no es personal, no lo protege fuera de su comunidad”.

Es en ese sentido la distinción que hace la Ley número 89, de 25 de noviembre de 1890, respecto de dos grandes categorías de indios: los incorporados a la civilización, quienes se rigen por las leyes generales de la República, y los no incorporados a la vida civilizada, que se encuentran jurídicamente al margen de la autoridad estatal y que por el hecho de vivir en una parcialidad, reducida o no a la vida civil, no se regirá por la legislación general del país, sino por un cabildo nombrado por los indígenas, de acuerdo con sus costumbres, otorgándole al cabildo la facultad de promover la rescisión de ventas de tierras, nulidad de contratos hipotecarios de tierras de resguardo y en general cualquier transacción perjudicial para la comunidad ¹⁰⁴.

Sáchica sostiene que el artículo 3° de la Ley de 1890 “da fuerza, así sea secundaria y limitada, a la costumbre indígena respecto de la organización de cabildos, y el artículo siguiente de la misma Ley reconoce a dichos cabildos todas las facultades que les hayan transmitido sus usos y estatutos particulares, con tal que no se opongan a lo que previenen las leyes”.

3. La constitución de 1991 ¹⁰⁵

Dos de las más importantes declaraciones que hace esta Constitución están comprendidas en el Título primero, De los principios fundamentales, una de ellas es el reconocimiento y protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (art. 7), y la segunda, luego de reconocer al castellano como idioma oficial, el reconocimiento de que las lenguas y dialectos étnicos son también oficiales en sus territorios, estableciendo también la enseñanza bilingüe en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias (art. 10).

En la rama legislativa, particularmente en el Senado de la República (Título sexto, capítulo cuatro), se establece un sistema de cuota para acceder a dicho órgano de representación política, denominado sistema de cuociente electoral. Se prevé que adicionalmente a los cien miembros del Senado elegidos en circunscripción nacional, dos senadores serán elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, los cuales deben “haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno” (art. 171).

Pero quizá la más importante declaración que contiene la Constitución colombiana es la facultad conferida a “las autoridades de los pueblos indígenas [quienes] podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos”, pues como lo señala el epígrafe del capítulo cinco, título octavo, se trata de una jurisdicción especial de la rama judicial. Sin embargo, sólo se podrán aplicar tales normas y procedimientos “siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la República” (art. 246).

Por otra parte, en el capítulo uno del título once se reconoce dentro de la organización territorial a los territorios indígenas —al igual que los departamentos, distritos y municipios— como entidades territoriales (art. 286), los cuales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”, contando con los siguientes

¹⁰⁴ En Colombia existen cuatro modalidades de ocupación de tierras por poblaciones indígenas, los resguardos, las reservas, las propiedades privadas y las zonas administradas por la Iglesia. Las primeras son concesiones que fueron otorgadas por la Corona española y tanto los resguardos como las reservas son inalienables e imprescriptibles (art. 10 de la Ley número 89). Cf. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 74 y 77 (colaboradores: L. Díaz Müller y T. Carrasco).

¹⁰⁵ Constitución vigente a partir de 1991. El texto consultado está basado en la publicación de la Presidencia de la República de Colombia, que a su vez es copia fiel de la Constitución publicada en la Gaceta Constitucional número 127 y hemos consultado incluso sus reformas hasta 1997: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/colombia.html>. En la bibliografía indigenista de ese país encontramos que al finalizar la década anterior y a principios de la presente la Presidencia colombiana también publicó, dentro del Plan Nacional de Rehabilitación la *Legislación Indígena y los Cursos de Capacitación en Legislación Indígena Nacional para Autoridades Civiles, Fuerzas Armadas y Policía Nacional*.

derechos: gobernarse por autoridades propias; participar en las rentas nacionales; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, ejercer las competencias que les correspondan (art. 287); por cuanto a estas últimas se dispone que será la ley orgánica de ordenamiento territorial la que establecerá la distribución y ejercicio de competencias entre la Nación y las entidades territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288).

En el capítulo cuatro del mismo título se encomienda también a la ley orgánica la conformación de las entidades territoriales indígenas y que “su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial”, asimismo se prevé que en el caso de que “un territorio indígena comprenda el territorio de dos o más departamentos su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos” con la posibilidad de poder constituirse en entidad territorial, con arreglo a la Ley (art. 329); también prevé este artículo que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

Los consejos indígenas, según el artículo 330, son los órganos de gobierno de los territorios indígenas, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren, y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

En el párrafo final de este artículo se establece que “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”¹⁰⁶.

I. Paraguay

1. Etnodemografía

De acuerdo a datos del Censo 1981 (INDI-IPI), Paraguay contaba con una población indígena de 100,000 habitantes, que representaban el 3% de la población total, distribuidos en 10 pueblos indígenas pertenecientes a 5 familias lingüísticas, siendo la mayoría de la familia tupí-guaraní. A pesar de lo anterior, nuestra autora en consulta, Martha Méndez, presenta una lista de 19 pueblos indígenas, en tanto que por otra parte encontramos dos reportes que confirman la existencia de 17 grupos étnicos¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Es interesante destacar que el artículo 55 de las disposiciones transitorias de la Constitución colombiana prevé también la expedición de una ley que “reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley”, previo estudio realizado por una comisión *ad hoc* en la que participen representantes de las comunidades involucradas; también establecerá la ley mecanismos “para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”.

¹⁰⁷ Cf. R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 50, (en colaboración con Díaz Müller y T. Carrasco) y el Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay. Año 1996. Situación de los pueblos indígenas, por Tierraviva, en la página de internet editada electrónicamente por el Equipo Nizkor el 23 de marzo de 1997: http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/dlsh/1996_indigenas.html.

2. Ley número 904/81

En la historia reciente, Esther Prieto¹⁰⁸ nos dice que fue con el Proyecto de Declaración Básica de los Derechos Indígenas de 1950, cuando se introduce por primera vez en la legislación paraguaya un instrumento escrito de reconocimiento del derecho consuetudinario indígena. Sin embargo, con tal denominación explícita, sólo aparecería nuevamente hasta un anteproyecto de 1977, en que dicha autora participó en la preparación.

Ya en octubre de 1981, el Parlamento de la Dictadura aprobó la Ley número 904/81, denominada Estatuto de las Comunidades Indígenas que establece que su objeto es “la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas” (art. 1). Para los efectos de esta Ley, se entiende como Comunidad Indígena “el grupo de familias extensas, clan o grupos de clanes con cultura y un sistema de autoridad propios que hablan una lengua autóctona y conviven en un hábitat común” (art. 2). Esta definición considera, además de los criterios de cultura y lengua, reconoce ciertos elementos del derecho consuetudinario indígena, tales como el sistema de autoridad propio y la vida comunitaria.

El Estatuto confiere a las comunidades la facultad de “aplicar para regular su convivencia, sus normas consuetudinarias en todo aquello que no sea incompatible con los principios del orden público” (art. 5) y dispone que en los procesos judiciales en los que esté involucrado un indígena, los jueces “tendrán en cuenta su derecho consuetudinario, debiendo solicitar dictamen fundado al Instituto Paraguayo del Indígena o a otros especialistas en la materia. El beneficio de la duda favorecerá al indígena, atendiendo a su estado cultural y a sus normas consuetudinarias” (art. 6). El Instituto mencionado fue creado por la propia ley en el título segundo como órgano de control del Estado bajo la denominación de Instituto Nacional de Desarrollo Indígena (INDI).

Los especialistas paraguayos, como Esther Prieto, critican esta disposición con el argumento de que es más aconsejable “que se solicite dictamen a la comunidad de donde procede el o los indígenas implicados en un proceso judicial, ya que en el Estatuto de las Comunidades indígenas las costumbres y el sistema de autoridad indígenas no constituye solamente fuente de derecho sino mucho más, integran el cuerpo legal del mismo, por expresa disposición del artículo 5”; y señala que en el mismo sentido se pronuncia Tadeo Zarrateo, en su *Primer compendio de derecho indígena*: “No podemos pretender conocer las leyes indígenas, ignorando el resto de sus costumbres. Por tanto, el mejor juez para la aplicación de estas leyes, es el mismo indígena, en especial el líder religioso, y entre los no-indígenas, el antropólogo”.

El Estado reconoce, por virtud de esta Ley, la existencia legal de las comunidades indígenas y les otorga personería jurídica conforme a sus disposiciones (art. 7). Por lo que respecta a la representación legal de las comunidades, ésta se ejercerá por conducto de sus líderes, cuya nominación debe ser comunicada al INDI, para los efectos de que la reconozca dentro de un plazo de treinta días y la inscriba, como en los casos argentino y chileno, en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (art. 12).

3. La constitución de 1992¹⁰⁹

Las disposiciones sobre los pueblos indígenas están contenidas en la primera parte de esta Constitución que versa sobre las Declaraciones Fundamentales, particularmente en el capítulo quinto, del título segundo —De los derechos, De los deberes y De las garantías—. En ellas se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, a los que define “como grupos de culturas anteriores a la formación y constitución del Estado paraguayo” (art. 62).

¹⁰⁸ “Derecho Consuetudinario Indígena en la Legislación Paraguaya (Siglo XX)” en *América Indígena*, núm. 2, pp. 305-322

¹⁰⁹ Constitución aprobada en el recinto de deliberaciones de la Convención Nacional Constituyente, en la ciudad de la Asunción el 20 de junio de 1992 y que fue el resultado de la transición política que se inició luego del golpe militar que derrocó a Stroessner en 1989

También se reconoce y garantiza su derecho “a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat”, y para “aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución”, disponiendo que “en los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena” (art. 63). Se puede observar que, en lo fundamental, existe similitud a los ya comentados artículos 5 y 6 del Estatuto de las Comunidades Indígenas.

La Constitución paraguaya reconoce, además, en su artículo 64, el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida, con la característica de ser “inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributo” y que el Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras; sin embargo, se establece una redacción de la que no se desprende una obligación clara cargo del Estado, en la que no se ha podido abandonar el espíritu paternalista que ha caracterizado a la legislación indigenista latinoamericana. En la parte final de este mismo artículo se prohíbe la remoción o el traslado de los pueblos indígenas de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

Otro derecho que se le garantiza a los pueblos indígenas es el de “participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales” (art. 65) y se hacen declaraciones sobre sus derechos culturales como son el respeto a su peculiaridad en lo relativo a la educación formal y la asistencia en la defensa contra prácticas etnocidas como son “la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural” (art. 66).

Una particularidad, que no hemos observado en otras legislaciones, es la exoneración a los miembros de los pueblos indígenas en la prestación de “servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley” (art. 67).

Otras disposiciones que nos interesan están contenidas en la segunda parte de esta Constitución dedicada al Ordenamiento Político de la República, particularmente en el capítulo primero, del título primero —De la Nación y el Estado—. En ellas se reconoce a Paraguay como un país pluricultural y bilingüe, cuyos idiomas oficiales son el castellano y el guaraní, reconociendo a las lenguas indígenas, “así como las de otras minorías” como parte del patrimonio cultural de la Nación (art. 140).

Aquí se observa como el constitucionalismo paraguayo equipara a los pueblos indígenas con las minorías étnicas, indebidamente como ya hemos señalado antes; así, en un capítulo previo, se dispone que en el caso de las minorías étnicas, cuya lengua materna no sea el guaraní, se podrá elegir uno de los idiomas oficiales, debido a que la enseñanza escolar “se realizará en la lengua oficial materna del educando”, y dada la existencia de dos idiomas oficiales, se instruirá “en el conocimiento y en el empleo de ambos” (art. 77).

Este reconocimiento constitucional del carácter oficial del idioma guaraní es muy importante, pero como no debemos tomar en cuenta aspectos cuantitativos, creemos que existe una falta de respeto a las restantes lenguas que como ya vimos pertenecen al menos a cinco familias lingüísticas ¹¹⁰.

¹¹⁰ Véase también sobre el derecho indígena en Paraguay varios de los trabajos de Miguel Chase-Sardi, *Derecho Consuetudinario Chamacoco*, RP. Asunción, Paraguay, 1987; *Derecho Consuetudinario Indígena y su Bibliografía Antropológica en el Paraguay*, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Paraguay, 1990; *El Precio de la Sangre. Tugü y Nee Repy. Estudio de la Cultura y el Control Social entre los Ava-Guaraní*, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Paraguay, 1992; con otros autores, *Situación Sociocultural, Económica, Jurídico-Política Actual de las Comunidades Indígenas de Paraguay*, Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica, Paraguay, 1990; y con SúsNIK, Branislava, *Los Indios del Paraguay*, MAPFRE, Madrid, 1995

En el nuevo marco constitucional, la Ley 234/93 ratificó íntegramente el Convenio 169 de la OIT y en mayo de 1996, el Congreso aprobó la Ley 716 que sanciona los delitos contra el medio ambiente que constituye un importante avance para la protección del hábitat de los indígenas. Por último, en la discusión sobre el nuevo Código Agrario que regiría en el Paraguay las entidades privadas y representantes de comunidades indígenas estudiaban a fines de 1996 si sería conveniente incluir un capítulo especial sobre los pueblos indígenas, o insistir en una nueva legislación específica acorde con la Constitución Nacional.

J. Perú

1. Etnodemografía

Según estimaciones de 1989, Perú cuenta con una importante población indígena conformada por más de 9 millones de personas que representan el 47% de la población total y de conformidad al censo de 1981 un 25% de la población total habla una lengua indígena. En total se hablan 75 lenguas, de las cuales al menos 21 son variantes del quichua. Esta y la aymará son las mayoritarias ¹¹¹.

2. Decreto Ley número 22175

Este Decreto Ley número 22175, de 1974, es conocido también con el nombre de Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y de Ceja de Selva.

3. Las constituciones peruanas

a) Las constituciones de 1920 y 1933

Estas fueron las constituciones que reconocieron la presencia indígena por primera vez ¹¹². La de 1920 en su artículo 58 expresaba con un sentido tutelar y mediante mandato legislativo que "El Estado protegerá a la raza indígena y dictará las leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades [...] la nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les corresponden". La legislación secundaria, sin embargo, nunca llegó ¹¹³.

b) La constitución de 1979

De acuerdo a Lorenzo Zolezzi ¹¹⁴ esta Constitución en sus artículos 34, 35, 83, 161, 162, 163 y 259 trataba la cuestión indígena, pero sólo por cuanto a la protección de las lenguas aborígenes y la propiedad de las comunidades campesinas y nativas, ya que "no contiene ninguna referencia que pudiera dar asidero a lo que suele considerarse como derecho indígena".

¹¹¹ Acerca de otra más de las etnias peruanas, véase Francisco Ballón Aguirre, "Sistema Jurídico Aguaruna y Positivismo" en *América Indígena*, núm. 2, pp. 345-368; también en *Entre la Ley y la Costumbre*, pp. 117-139. En este último colectivo, destaca también de Ana María Vidal, "Derecho Oficial y Derecho Campesino en el Mundo Andino", pp. 141-153, en el que se observa en primer lugar una esencia geográfica, también ilustrada por Ana María Tamayo Flores, *Derecho en los Andes: Un Estudio de Antropología Jurídica*, Centro de Estudios País y Región, Lima, 1992, y en segundo lugar, una denominación en función de la actividad y no a la condición, también usada por Modesto Gálvez, "El derecho en el Campesinado Andino del Perú", en Diego García-Sayán (ed.), *Derechos Humanos y Servicios Legales en el Campo*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1986, pp. 233-249. Sin embargo, también ha existido desde mucho antes en la bibliografía jurídica peruana la denominación que ahora se reclama: Atilio Svirichí, *Derecho Indígena Peruano*, Ediciones Kuntur, Lima, 1946.

¹¹² No así la guatemalteca como lo pregonó Ordoñez Cifuentes al decir que fue la primera en términos históricos en regular la cuestión indígena, "La Constitución Guatemalteca de 1945. Precursora de los derechos étnicos" en *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*, pp. 7-17.

¹¹³ Nicolás Pérez Serrano y Carlos González Posada (comps.), *Constituciones de Europa y América*, Madrid, 1927, tomo II, pp. 236-266; y para la Constitución de 1933, Manuel M. Marzal, *Historia de la Antropología Indigenista: México y Perú*, Barcelona, 1993, pp. 53-55.

¹¹⁴ "El Derecho Indígena Peruano Actual" en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, p. 157.

4. La constitución de 1993

Con la promulgación de esta Constitución, de acuerdo a su decimosexta disposición transitoria, quedó sustituida la de 1979. En su contenido podemos ver que protege la diversidad étnica, adopta un sistema institucional especial en la administración de justicia y en la dimensión electoral, incorpora las rondas campesinas como recurso de orden.

En el artículo 2, se establece que toda persona tiene derecho “a la igualdad ante la ley”, por ello “nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole” (punto 2); y también tiene derecho “a su identidad étnica y cultural” y declara que “el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”; aunque no se menciona específicamente a los indígenas —incluso se advierte la intención de evitar esa denominación— se reconoce el derecho de todo peruano “a usar su propia idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete” (punto 19); también se extiende ese derecho a los extranjeros y no existe razón para excluir a los indígenas extranjeros (título I De la persona y de la sociedad, capítulo I Derechos fundamentales de la persona).

En ese sentido, se entiende que los indígenas peruanos tienen el derecho a usar su propia lengua indígena ante cualquier autoridad en todo el país, máxime que se reconoce como “idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aymará y las demás lenguas aborígenes, según la ley” (art. 48).

En el título tercero, dentro de su Capítulo sexto, se trata sobre el Régimen Agrario y las Comunidades Campesinas y Nativas y se declara el interés del Estado en apoyar el desarrollo agrario, encomendando a una Ley secundaria la reglamentación correspondiente (art. 88).

Pero más importante es la declaración de la existencia legal que tienen las comunidades indígenas, las cuales están comprendidas bajo la denominación de Comunidades Campesinas y Nativas que prefiere usar la Constitución peruana y se dispone que son personas jurídicas con autonomía “en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo”, dentro de la reglamentación que se deja a la ley secundaria. Se declara el respeto a la identidad cultural de dichas comunidades, lo que representa dentro de su propia ambigüedad, un importante reconocimiento a un derecho colectivo. También se declara que la propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo casos de abandono (art. 89).

Por último, la Constitución concede la facultad a “las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas” de “ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona”, y se remitió a una ley secundaria que establezca “las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial” (art. 149)¹¹⁵.

¹¹⁵ Esta disposición es acorde con lo que tiempo atrás había propuesto Stéfano Varese: “revisar y plantear críticamente sistemas judiciales complementarios: uno de tipo ‘regular’ o perteneciente al sistema de gobierno y otro de tipo ‘autogestionado’ que operaría en las comunidades o las subregiones étnicas y asociaciones de trabajo para casos civiles de menor cuantía y de directa competencia comunal”, véase “Derechos étnicos en el Perú” en R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 339-340. Asimismo, es de destacarse la ponencia presentada en 1995 para la Latin American Studies Association, en Washington, D.C., por Joanna Drzewieniecki de la Universidad de Nueva York en Buffalo y publicada por la Universidad de Texas en Austin en su página electrónica www.lamc.utexas.edu, bajo el título *Indigenous People, Law, and Politics in Peru*, enfocada al estudio del uso del derecho nacional por los pueblos indígenas en los Andes y la aplicación de la justicia de Paz para formular una construcción teórica sobre la materia, con un respaldo bibliográfico de más de 150 trabajos, pero principalmente se trata del desarrollo de una investigación previa de la autora en la que realiza el análisis histórico estructural de los modos de resolución de conflictos empleados por los indígenas en el Perú entre 1824 y 1968: *Forthcoming. Indigenous Politics, Local Power, and the State in Peru, 1824-1968*, Universidad de Nueva York, Buffalo, 1991.

K. Bolivia

En Bolivia el 71% de la población total es indígena (4.9 millones). En cuanto a su clasificación por grupo étnico, se señala la existencia de 36 comunidades indígenas reconocidas; de la población indígena destacan por su número los Arawakan y los Tupi-guaraní, mientras que otros están en vías de desaparecer (en 1990 había un número incierto de sólo 9 indios Pachahuara-Panoan) y de hecho se sabe que en ese país había antes de la Conquista 104 pueblos indígenas.

Bolivia había recibido críticas porque a pesar de haber ratificado el Convenio 169, existían pocos efectos prácticos en su legislación; sin embargo, había tres proyectos de Ley sobre la materia en 1994, de los que sobresale la Ley de Participación Popular, la cual reconoce a los pueblos indígenas sus diferentes formas de organización y representación, les otorga personería jurídica y establece los mecanismos para asegurar su participación en las instancias de la administración pública.

El Instituto Indigenista Boliviano, creado en 1941 como dependencia del Ministerio de Educación y que inicialmente tenía el nombre de Departamento de Asuntos Indígenas y Bellas Artes, se transformó en la Subsecretaría de Asuntos Etnicos de la Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales, lo cual tiene un profundo significado que se traduce en el abandono de las instituciones indigenistas para introducir en la estructura misma del gobierno a los órganos encargados de los asuntos indígenas.

Por su parte, la reforma constitucional de 1994, incorporó las comunidades al régimen municipal y faculta a "las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas" para "ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes" (art. 171).

L. Otros países

Otras constituciones latinoamericanas como las de Honduras¹¹⁶, Venezuela¹¹⁷ y Guyana tienen disposiciones relativas a las poblaciones indígenas, sin embargo, son insuficientes para atender sus problemas étnicos. Por lo que respecta a Costa Rica, mientras su Constitución guarda silencio acerca del tema, la Ley Indígena de 1977 contiene disposiciones sobre el régimen de tenencia y administración de las reservas indígenas y otorga cierto reconocimiento a las formas propias de organización indígenas dentro de las reservas, pero no contiene disposiciones específicas sobre el derecho indígena¹¹⁸.

Además de los datos etnodemográficos que hemos mencionado al abordar cada país de los que hemos seleccionado para su tratamiento en esta investigación, creemos conveniente completar la información latinoamericana mencionando el número de indígenas y su porcentaje con relación a la población total en los siguientes países: en Belice existen 21,000 indígenas que

¹¹⁶ Su Constitución de 1982 en su artículo 173 dispone que "El Estado preservará y estimulará las culturas nativas, así como las genuinas expresiones del folklore nacional, el arte popular y las artesanías"; véase J. E. R. Ordoñez Cifuentes. "Constitución y Derechos Etnicos. México-Centroamérica" en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, pp. 217-218

¹¹⁷ La Constitución de la República de Venezuela en su art. 77 señala que la ley establecerá un régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas. Otras leyes venezolanas importantes son: la Ley Orgánica de Administración Central que en su art. 26 expresa: "Corresponde al Ministro de Agricultura y Cria la incorporación de los indígenas a los planes de la Reforma Agraria". La Ley de Reforma Agraria señala en su art. 2.d: "...garantiza y reconoce a la población indígena el derecho a disfrutar de las tierras, bosques y aguas, que ocupen o le pertenezcan en los lugares donde habitualmente moran". La Ley de Educación en su art. 51 establece: "El Estado prestará atención especial a los indígenas y preservará los valores autóctonos socioculturales de sus comunidades." El Decreto 283 es relativo al Régimen Educativo Intercultural Bilingüe. La Ley aprobatoria del Convenio 107 de la OIT señala en su artículo 11: "se deberá reconocer el derecho de propiedad colectivo o individual a favor de los pueblos en cuestión sobre tierras ocupadas por ellos"; véase la intervención de Carlos Eduardo Figueroa, representante de la Federación de Indígenas del Estado de Bolívar, Venezuela (Asociación para la Defensa de los Pueblos Amenazados), en la página de "Los Pueblos Indígenas ante las Naciones Unidas" de www.puebloindigena.org.

¹¹⁸ Cf. Beller Taboada. *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 62

representan el 19% de la población total, distribuidos en 4 pueblos indígenas (Garífuna; mayas de Belice, Mopán y Kekchi); en Costa Rica son 32,240 indígenas, que representan el 1% de la población total, distribuidos en 8 pueblos; en las islas de Cuba ¹¹⁹ y Dominica, el 0.16% de su población pertenece a 3 pueblos indígenas (Caribe, Karífuna y Taíno); con estos mismos pueblos en Puerto Rico hay 72,000 indígenas que representan el 2% de la población total; en El Salvador existen 400,000 indígenas que representan el 7% de la población total, distribuidos en 5 pueblos indígenas (Pipile, Lenca, Xinga, Chorti y Chontal); en la Guayana Francesa son 4,000 indígenas que constituyen el 4% de la población, divididos en 9 pueblos; en Honduras, 720,000, representando el 16%, distribuidos en 7 pueblos; y Venezuela, con 400,000 indígenas y 35 grupos étnicos.

En las Antillas, poco más de 100,000 indígenas representan entre el 1 y 2% de la población total de cada país. En Estados Unidos y Canadá, se concentran 1.6 millones y 350,000 indígenas, respectivamente. De todo lo anterior se advierte que la población indígena continental es de poco más de 42 millones.

Como podemos observar la constante es la existencia tanto de microetnias como de macroetnias. Como parte final de este recuento legislativo y constitucional, podemos afirmar junto con Kuppé y Potz que "se ha creado la base para que los pueblos indígenas sean autorizados no solamente a aplicar sus propias sustancias normativas; sino que se legitima también el mantenimiento del control social por sus propias características institucionales y por sus principios procesales" ¹²⁰.

Sin embargo, a diferencia de otro punto de vista de los mismos autores, sostenemos que el reconocimiento restringido del derecho indígena no debe ser visto como un coadyuvante para su supervivencia histórica ni como contribuyente al desarrollo de las formas de organización socio-cultural de los pueblos indígenas, pues sin tal reconocimiento el derecho indígena está vivo y presente en la sociedad actual.

Lo que realmente ocurre es que la inclusión de los mecanismos de control social indígena dentro de la estructura jurídica oficial convierte al derecho indígena en objeto de estudio de una orientación dogmática jurídica y permite a la antropología jurídica alcanzar una función paralela a la de las disciplinas dogmáticas jurídicas convencionales, cuyo reto consiste como lo dicen Kuppé y Potz, en la disyuntiva entre la aplicación rígida de las fórmulas positivistas a un derecho indígena "oficial y reconocido", o bien, "recurrir al recientemente ganado entendimiento del orden social en culturas indígenas, y respetándolo, cultivar una posición crítica frente a posibles manipulaciones emanadas de las estructuras sociales", demostrando "que los derechos indígenas siguen su propia lógica y desarrollo".

¹¹⁹ En la visita histórica del Papa Juan Pablo II a Cuba. Fidel Castro Ruz se refirió en su discurso de bienvenida, en el aeropuerto internacional José Martí en la Habana, el día 21 de enero de 1998, al etnocidio histórico de más de 70 millones de indígenas que sufrió la isla durante la colonización española y al actual genocidio al que ha sido expuesto el pueblo cubano frente al embate norteamericano durante las últimas tres décadas. También encontramos un admirable ejemplo en el tema de la tolerancia cuando dijo al Papa "en algunas cosas, si no estamos de acuerdo rendimos culto respetuoso a la convicción con que usted defiende sus ideas". Cf. discurso completo en el apéndice del libro de Gianni Minà, *El Papa y Fidel ¿Qué Futuro Espera a América Latina?*. Grijalbo, México, 1999, pp. 267-271

¹²⁰ "La Antropología del Derecho: Perspectivas de su Pasado, Presente y Futuro", pp. 43-45

CAPITULO 3. EL DERECHO INDIGENA EN LA HISTORIA DE MEXICO

Involucrarse en el universo de los indigenas es pasar a una dimensión social poco conocida, es penetrar a un mundo distinto y vivo, que alienta nuestras raíces y nos demanda justicia y un lugar digno de participación en el contexto de nuestra sociedad contemporánea.

*Horacio Lagunas Cerda **

I. LA HISTORIA DEL DERECHO INDIGENA

La existencia del derecho indígena ha atravesado épocas de crisis por la indiferencia y falta de respeto a su validez, y aunque actualmente se encuentra reconocido en la Carta Magna, para comprender cabalmente dicho reconocimiento es necesaria una revisión histórica.

A. Objeto

El objeto de la historia del derecho indígena es estudiar sus instituciones jurídicas desde la época prehispánica hasta la actualidad con la finalidad de desentrañar sus elementos originales y su transformación. Su utilidad es innegable porque facilita la comprensión de nuestras instituciones actuales y la aceptación del pluralismo jurídico y la pluriculturalidad. No podemos dejar de reconocer en el derecho indígena un importante origen sociológico e histórico del derecho positivo mexicano actual, pero aquél debe ser revalorizado pues se le ha marginado dando prioridad al estudio de las diversas influencias externas a partir del derecho colonial, las cuales, aunque sean de mayor peso no excluyen ni han hecho desaparecer al derecho indígena.

B. Importancia

La importancia del estudio de la historia del derecho indígena, y del derecho indígena en sí, radica en que el derecho, en general, no puede entenderse sólo como un cuerpo de leyes y códigos escritos; en un sentido más amplio, es un producto social, resultado de la cultura de los grupos sociales dentro de los cuales ha existido el de los indígenas. Sin embargo, el conocimiento que tenemos de nuestro antiguo derecho indígena es penosamente escaso y son tres los factores que contribuyeron para ello: su carácter consuetudinario, la destrucción durante la invasión española de la mayor parte de las fuentes del conocimiento y demás testimonios originales, y la

* "La Justicia entre los Tarahumaras" en *México Indígena*, núm. 25, noviembre-diciembre, 1988, INI, México, p. 52

necesidad de los indios de ir abandonado sus costumbres para adoptar las europeas a medida que avanzó la dominación española ¹.

En esas condiciones, es lógico que frente al derecho consuetudinario indígena el derecho escrito implantado en nuestro país desde la época colonial ha dejado de lado las costumbres y las prácticas indígenas, de ahí que su estudio permita su revalorización.

Para apuntalar la idea de la importancia de este capítulo histórico, citamos el pensamiento vibrante y aún vigente del Lic. Miguel S. Macedo ², expresado hace ya más de setenta años:

Para la formación de un pueblo y su alma nacional es necesario que se conozca su historia. La comunidad de sentimientos y de aspiraciones es la que forma la patria común para los que conviven en determinado territorio: pero si ignoramos quienes fueron nuestros antepasados, cómo pensaron, sintieron y obraron, nos sentiremos sobrepuestos en nuestra propia patria y careceremos de la raigambre profunda que nos permita resistir los embates de los pueblos mejor unidos, con aspiraciones más homogéneas y más conscientes de su historia.

Por esto concedemos vital importancia a la historia de nuestro derecho y del de nuestros antecesores, por más que parezca ya desligado de nuestro presente. Pero es preciso que la historia sea toda verdad y no leyenda de poesía o de mentida grandeza; que tenga por base los hechos reales, aunque por ello puede parecer pobre y fea. Eso será una mera apariencia, pues nada es más bello que la verdad cuando se sabe comprenderla. El cielo descrito por los poetas no tiene tantos esplendores [sic] y bellezas como el que contemplamos después de habérmolo explicado Kepler y Newton y Einstein.

C. División

La división de la historia del derecho indígena en México que utilizaremos en el presente estudio es, precisamente, la utilizada de manera convencional en los textos para la historia del derecho mexicano; esto es, los periodos precolonial, colonial, independiente y actual (siglo XX), aunque como se sabe, esta división obedece más a las necesidades de la exposición que a la realidad de las cosas ante la imposibilidad de establecer con exactitud los límites de las grandes etapas.

II. PERIODO PRECOLONIAL

En la literatura jurídica especializada en este periodo encontramos que la mayoría de los autores ha estudiado copiosamente el derecho de los pueblos nahuas y, particularmente, el azteca (también llamado mexica o tenochca) ³. Ello ha sido explicado, debido a la lógica impuesta por la escasa información fidedigna existente, limitada principalmente a los últimos siglos previos a la llegada de los españoles y a la zona del Altiplano Central.

¹ Cf. José Luis Soberanes Fernández. *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, 1ª ed. Serie A. Fuentes b), Textos y estudios legislativos, núm. 62, IJ-UNAM, México 1990, pp. 21-22; ese texto también fue publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1992 con el título *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*; y recientemente, en 1998, la editorial Porrúa lo ha sacado a la luz, en una sexta edición revisada con el título *Historia del Derecho Mexicano*. Este texto, al igual que la generalidad de los de historiografía jurídica mexicana, ubica al derecho indígena exclusivamente en el espacio precolonial ("El mundo indígena", pp. 21-25); lo menciona como parte integrante del derecho colonial e inscribe su desaparición con el principio de igualdad establecido en la Constitución de Cádiz (p. 40).

² Véase el "Prólogo" en *El Derecho de los Aztecas* de J. Kohler, traducido del alemán por Carlos Rovalo y Fernández; edición en español (promovida por el propio Macedo) de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924, pp. IX-X.

³ Por ejemplo: Roque J. Cevallos Novelo, *Las Instituciones de los Aztecas*, México 1935; Salvador Toscano, *Derecho y Organización Social de los Aztecas*, México 1937; Fernando Flores García, "La Administración de Justicia en México en la Época Precolonial" en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año IX, núm. 27, septiembre-diciembre 1956, UNAM; Ignacio Romerovargas Yturbe, "El Derecho de los Pueblos de Anáhuac" en *Revista de la Facultad de Derecho*, núms. 35-36, julio-diciembre, UNAM, México 1959; Mercedes Gayosso y Navarrete, "Causas que Determinaron la Ausencia de la Adopción en el Derecho Azteca" en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 1986, tomo I, IJ-UNAM, México, 1988, pp. 383-397; María del Refugio González, "Derecho Azteca" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª ed. tomo III, IJ-UNAM, México, 1991, pp. 945-948 (hasta la 12ª edición en 1998 no se incluyen en ese diccionario las voces derecho maya ni derecho indígena); Antonio Salcedo Flores, "Introducción al Derecho Mexicano Antiguo: Los Mexicas" en *Vínculo Jurídico*, núm. 14, abril-Junio, 1993, Zacatecas, México.

A. Supervivencia del derecho indígena prehispánico

Diferentes autores han destacado la importancia de ocuparse del estudio del derecho prehispánico porque reconocen la supervivencia de sus conceptos y normas en el derecho escrito actual⁴. Y su presencia es mayor en las tradiciones regionales y "costumbres jurídicas" de ciertos grupos de la población actual de nuestro país⁵.

Lo anterior significa la vigencia del pluralismo cultural⁶ y del pluralismo jurídico⁷. En realidad, la base de la sobrevivencia misma de los pueblos indígenas, no sólo en México sino en el mundo, es tanto su coherencia interna, su organización social, la existencia de autoridades tradicionales como autoridad política local, pero principalmente, el mantenimiento de sus propias y ancestrales leyes y costumbres⁸.

B. Extensión

Es indudable la trascendencia del derecho azteca y por lo mismo su referencia es inevitable, pero lo invocaremos sólo por remisión en los casos en que sea necesario explicar alguna de sus instituciones que presenten alguna analogía o diferencia que permitan entender mejor al derecho maya, al cual nos dedicaremos en este periodo precolonial, por razones obvias⁹.

⁴ Así, Carlos H. Alba, *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo Mexicano*, prólogo de Manuel Gamio, ediciones especiales del Instituto Interamericano Indigenista, núm. 3, México, 1949

⁵ Lisandro Cruz Ponce dice: "Con excepción de las modalidades propias de algunas etnias, se puede llegar a la conclusión de que el derecho costumbrista que primitivamente existió en nuestro continente permanece vivo en sus principios básicos en todas las comunidades indígenas de nuestro territorio", véase "La Organización Familiar Indígena" en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*, Cuadernos del Instituto, núm. 7, enero-abril 1988, UNAM, México, p. 180. Véanse también otros trabajos previos: Raquel Sagaón Infante, "El Matrimonio y el Concubinato. México Prehispánico y las Costumbres que han Prevalcido en las Comunidades Indígenas Actuales" en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980*, IJ-UNAM, México, 1981, pp. 101-108; Carmen Cordero Avendaño de Durand, *Supervivencia: Un Derecho Consuetudinario en el Valle de Tlacolula*, FONAPAS, Oaxaca, México, 1982. Más recientemente, Máximo Carvajal Contreras, "La Supervivencia del Derecho Precolombino en México" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, tomo XLIII, enero-abril 1993, pp. 187-188, pp. 15-37; y Ana Luisa Izquierdo, "Casos de Vigencia del Derecho Prehispánico en la Actualidad" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. X, 1998

⁶ Mario Humberto Ruz, "La Cultura Maya: Vigencia de la Pluralidad" en *Universidad de México*, número 515, diciembre, 1993, pp. 4-9

⁷ Oscar Correas, "El Derecho Indígena frente a la Cultura Jurídica Dominante" en *Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios*, IJ *Jornadas Lascasianas*, IJ, Serie L: Cuadernos del Instituto, b) Derecho Indígena, 2, UNAM, México, 1994, p. 95

⁸ Rodolfo Stavenhagen, "Los Derechos Indígenas: Nuevo Enfoque del Derecho Internacional" en *Revista IIDH*, vol. 10, julio-diciembre, San José, Costa Rica, 1989, p. 57 (también en *Antropología Jurídica*, Serie L: Cuadernos del Instituto, b), Derecho Indígena, núm. 3, IJ-UNAM, México, 1995, pp. 87-119).

⁹ A pesar de nuestro interés particular, el tema que habíamos desarrollado sobre el derecho purépecha fue extraído por método de esta tesis, así como, por incapacidad para el estudio comparativo de los derechos prehispánicos; sin embargo, la bibliografía respectiva puede ilustrar mucho al lector interesado en un derecho prehispánico que fue resultado de una organización social con formación propia, independiente de los aztecas y que en algunas costumbres influyó o sirvió de modelo a los aztecas. A lo largo de la obra ya citada *El Derecho de los Aztecas*, Kohler hace numerosas referencias de los tarascos y señala como fuente: "la Relación de las ceremonias y ritos, población y gobierno de los Indios de la provincia de Mechuacán, hecha al Ilmo. Sr. Dn. Antonio de Mendoza, virrey y gobernador de Nueva España, del original que existe en el Escorial, traducida al español, según los informes de algunos indígenas". Otra versión de esa relación es la de Fray Jerónimo de Alcalá, *La Relación de Michoacán*, versión paleográfica, separación de textos, ordenación coloquial, estudio preliminar y notas de Francisco Miranda, SEP, México, 1988, en la que por cierto se basa el trabajo de Moisés Franco Mendoza, "La Visión Indígena del Derecho" en *Crónica Legislativa*, año V, nueva época, núm. 7, febrero-marzo, México 1996, pp. 51-60; en ésta, Franco expone una teoría con la que pretende explicar que el fundamento del derecho consuetudinario se encuentra en el concepto de autoridad. Véase también Lucio Mendieta y Núñez, *Los Tarascos: Monografía Histórica, Etnográfica y Económica*, con la colaboración de Francisco Rojas González, Fernando Parra y otros, UNAM-IIS México, 1940; Marco Antonio Pérez de los Reyes, "Derecho Tarasco" en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980*. Por su parte, María del Refugio González en *Historia del Derecho Mexicano*, Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 31, Colección: Introducción al derecho mexicano, 1ª reimp. IJ-UNAM, México, 1983, pp. 16-17, dedica una breve referencia a los tarascos. Recientemente, la revista de divulgación *Arqueología Mexicana*, editada por Editorial Raíces/INAH, ha dedicado en su número 19, volumen IV, mayo-junio 1996, siete artículos a los tarascos, y al menos 5 de ellos nos parecen especialmente relevantes y en los cuales se citan textos de arqueología, etnología, historia y estratificación social en el Michoacán prehispánico y colonial.

1. Fuentes históricas

Las fuentes fundamentales para la obtención de conocimientos sobre el derecho indígena en esta etapa son tres: las fuentes documentales directas contenidas en los códices prehispánicos¹⁰; las fuentes documentales indirectas, que son las cartas, relaciones, obras y, en general, las crónicas que de esta etapa escribieron durante los siglos XVI y XVII, indígenas y conquistadores, soldados, frailes e historiadores españoles; y, los sitios arqueológicos.

2. División geográfica

El actual territorio de nuestro país ha sido dividido para su estudio en dos grandes áreas geográficas: Aridamérica y Mesoamérica, cuyos pueblos no tenían un uniforme grado de cultura.

a) Aridamérica

Esta área geográfica se refiere a los grupos que se situaban en la zona norte —a partir del Trópico de Cáncer, aproximadamente en el paralelo 38, 21° de latitud norte—. En algunas aldeas se llegaron a conocer ciertas técnicas agrícolas, pero la mayoría fueron formadas por grupos de cazadores y recolectores seminómadas.

Sobre aridamérica, la investigación jurídica es nula, aunque existen testimonios de los miembros de las distintas órdenes religiosas que se ocuparon de la evangelización en la zona norte que constituyen fuentes en las que puede advertirse que la principal actividad de tales pueblos, llamados chichimecas, era la guerra, la cual practicaron incluso contra los conquistadores. Su nomadismo no facilitó la descripción de sus costumbres, de las cuales se puede mencionar la poligamia, entre los indígenas principales, la indisolubilidad de sus matrimonios y la antropofagia, que sólo practicaban con sus enemigos. Existían caciques cuyas funciones eran principalmente guerreras y no conocían la escritura. Al interior del grupo su comportamiento era pacífico y eran raras las pendeencias, riñas, tratos ilícitos, fraudes, engaños o hurtos, pues al parecer compartían lo que tenían entre todos. A pesar de la existencia de trabajos antropológicos, al ser muy particulares, no permiten una caracterización general de su derecho, del que se puede decir que “parece semejante al descrito por Malinowski [sic] para las sociedades primitivas que ha estudiado”¹¹.

b) Mesoamérica

Se trata de un área geográfica que se refiere a las altas culturas que se ubicaron en las siguientes regiones: la de occidente (purépecha), la oaxaqueña (mixteco-zapoteca), la de la costa del Golfo (olmecas, huastecos, totonacos), la zona central (mexicas y texcocanos) y la región maya en la península de Yucatán¹².

De acuerdo con la tesis de Robertson, en mesoamérica se distinguen tres horizontes culturales, independientemente de las subclasificaciones, a saber: el nómada (preclásico, 2300 a.C.-1 d. C.), el horizonte clásico (1-1000) y el postclásico (1000-1521).

¹⁰ Como respuesta a la frase “La historia la escriben los vencedores”, el estudio de estas fuentes representa un valor incalculable para el fortalecimiento de nuestra identidad: véase, *Visión de los Vencidos. Relaciones Indígenas de la Conquista*, introducción, selección y notas de Miguel León-Portilla; versión de textos nahuas de Angel María Garibay K., Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 81, 13ª ed., Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1992

¹¹ María del Refugio González en *Historia del Derecho Mexicano*, pp. 14-15. En la sección de bibliografía de esa obra, González recomienda como principales fuentes para el tema: Alonso de la Mota y Escobar, *Descripción Geográfica de los Reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León*, 2ª ed. Introducción de Joaquín Ramírez Cabañas, ed. Pedro Robredo, México, 1940, 238 p.; Andrés S.J. Pérez de Ribas, *Historia de los triunfos de Nuestra Santa Fe entre Gentes las más Bárbaras y Fieras del Nuevo Orbe*, 3 vols., Ed. Ayac, México, 1944

¹² Para mayor precisión, debemos tener presente que el vocablo mesoamérica fue creado como un intento de delimitar un área geográfica, así como lo que tenían en común los pueblos que la habitaban y sus culturas y lo que los separaba de otros. Dicha área comprendía antes de la conquista española, al norte en México, desde los ríos Sinaloa al oeste y Pánuco al este, unidos por una línea que pasaría un poco al norte de los ríos Lerma, Tula y Moctezuma. Al sur, abarcaba Guatemala, la parte noroeste de Honduras, así como el extremo occidental de Nicaragua y de Costa Rica. Cf. Paul Kirchhoff, “Mesoamérica sus Límites Geográficos, Composición Étnica y Caracteres Culturales” en *Tlatoani*, México, núm. 3, 1960 (suplemento).

La crisis que se presentaba en este último periodo en algunas de esas culturas propició la pretensión de ejercer un poder hegemónico sobre los grupos en descomposición política, que de ningún modo puede entenderse como una desintegración cultural, ya que —como sostiene María del Refugio González, en su obra citada—:

los rasgos característicos de las culturas, tanto del área maya como del Golfo y del área oaxaqueña, soportaban los embates expansionistas de los quichés y cakchiqueles, en el primer caso, y de los mexicas, en el segundo. Estos últimos fueron los que lograron mayor penetración e incluso dominio dentro del área mesoamericana, y el resto de los pobladores les era hostil. Buena parte de la zona mesoamericana, si bien no se hallaba sujeta a hegemonía mexicana, por lo menos mantenía relaciones comerciales con dicho grupo. El idioma más difundido era el de los mexicas, que constituía una especie de lengua franca en las transacciones comerciales. En el área mesoamericana los españoles encontraron diversos tipos de asentamientos, en algunos de los cuales existían complejas formas de organización política, jurídica, religiosa y económica. El área constituía en sí misma una compleja red de alianzas y dominaciones, con complicados sistemas tributarios y de prestación de servicios.

3. La organización estatal en mesoamérica

Una de las razones más importantes que determinaron del diferente grado de desarrollo cultural entre los pueblos de aridamérica y los mesoamericanos consistió en que estos últimos pudieron alcanzar una formación estatal gracias a la sedentarización agrícola lo que permitió afirmar a nuestro entrañable maestro José de Jesús López Monroy:

Nadie discute ya si los grandes complejos ciudadanos de la temprana civilización Olmeca o los grandes conglomerados, tales como la civilización Teotihuacana, representan o no una vida ciudadana. Nadie lo pone en duda: el Estado en la América indígena surgió con la sedentarización del hombre¹³.

a) La constitución real de los aztecas

Alfredo López Austin ha demostrado la esencia estatal de la sociedad azteca¹⁴. A partir de los elementos, territorio, población y gobierno, que caracterizan al Estado en la actualidad, afirma:

México-Tenochtitlán puede ser considerado dentro del concepto occidental de Estado: era una sociedad organizada autónomamente por normas jurídicas derivadas principalmente de sus Tlatoque, que imperaban sobre todos los habitantes de un territorio determinado, apoyadas por la obligatoriedad coactiva que provenía de la divinidad.

La anterior conclusión fue obtenida a partir de la idea de que todo Estado se estructura por medio de una Constitución, exista o no un cuerpo sistemático de normas jurídicas que sirva para determinar la actuación de los órganos estatales y la posición de los individuos frente y dentro del Estado; es decir, se refiere López Austin a la "magistral" definición de Lasalle sobre el concepto de Constitución en sentido real. Con base en ello, y en el testimonio de los cronistas españoles, así como en los textos y alusiones de carácter estrictamente jurídico contenidos en la documentación prehispánica en idioma náhuatl, López Austin considera que, dentro de la dinámica de su evolución histórica, la "constitución real" de los aztecas es la suma de factores sociales, económicos y religiosos, que en perpetuo movimiento originan la organización estatal.

b) De las condiciones para ser estados

Por su parte, Fernando Flores García, con el argumento de que otras culturas mesoamericanas reunieron fácticamente también las condiciones que en el mundo occidental reclamó la doctrina constitucionalista para constituir un Estado, señala que, por esa misma razón, los toltecas y los

¹³ "Aspectos Civiles y Familiares del Derecho Indígena en la Época Prehispánica" en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, p. 101. Las naciones indígenas del Nuevo Mundo reúnen los requisitos para ser consideradas sociedades temporalmente perfectas, de acuerdo al pensamiento jurídico de Fray Bartolomé de Las Casas, a saber: tuvieron justa y razonable gobernación, lo que permitió su surgimiento y perpetuación brindando a los individuos unidad por vínculo de paz, guía hacia el bien común y garantías para la existencia de la vida social, cf. María del Carmen Carmona Lara. "La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena" en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 1986. Serie C: Estudios Históricos, núm. 25. IJ-UNAM, México, 1988, tomo I, pp. 216-218

¹⁴ *La Constitución Real de México Tenochtitlan*, prólogo de Miguel León-Portilla. IJH-UNAM, México 1961, pp. 3 y 150-151

mayas, entre otras, al ser sociedades con una cohesión étnica, política, económica y jurídica, merecen el nombre de Estados:

Condiciones que [...] existían entre dichas civilizaciones indígenas, que conjugaron una población numerosa, organizada y asentada sobre un territorio definido, una clase directora que asumía el poder público y encargada de las funciones generales; que se rigieron por un sistema jurídico consuetudinario y que captaron la idea de mando soberano de autodeterminarse ¹⁵.

c) Los estados mesoamericanos

Es precisamente nuestro respetable maestro e ilustre constitucionalista mexicano Ignacio Burgoa Orihuela, quien hace extensiva la existencia de la formación estatal en casi toda mesoamérica al afirmar que con base en los datos que proporciona la historia y los juicios que sobre ellos se formulan, es posible concluir que en la época precortesiana había múltiples Estados, aunque no un Estado unitario:

Prescindiendo de la tribus nómadas que se desplazaban en la porción norte del territorio nacional, casi todos los pueblos descendientes de las grandes civilizaciones maya y nahoa o emparentados con ellas, tenían una organización política y jurídicamente establecida por su derecho consuetudinario, traducido en una variedad de usos y prácticas sociales cuya tónica primordial era la religión y su culto. Cada uno de tales pueblos gozaba de autarquía o autonomía ¹⁶.

C. Derecho maya

Hemos resaltado la importancia del estudio del derecho prehispánico. Queremos subrayar ahora como motivo de importancia del conocimiento de la historia del derecho mexicano, el estudio en particular del derecho maya, no sólo con el afán de descubrir instituciones jurídicas que existieron en la península de Yucatán, sino como un auxiliar en la comprensión de la mentalidad de los grupos indígenas mayas que subsisten y, en general, del pueblo mestizo de la región, que en mucho conserva latentes importantes residuos culturales.

1. Bibliografía y fuentes

Son abundantes los estudios sobre la cultura, instituciones y organización política y social de los antiguos mayas, pero, es escasa en nuestro medio la bibliografía jurídica especializada en el estudio de su derecho. Algunos ejemplos de tales estudios son, de Arturo Arévalo Vázquez, "El Derecho Entre los Mayas" en *Pensamiento Jurídico*, Revista del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1977; Adriana López Ledesma, "Instituciones Jurídicas Mayas" en *Revista de la Facultad de Derecho VI*, Universidad de San Luis Potosí, 1985, y Alberto Sansores Hernández, "El Derecho Consuetudinario Maya" en *Revista de la Facultad de Derecho*, número 24, mayo-agosto 1997, Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, pp. 53-64.

No obstante, la obra *El Derecho Precolonial* de Lucio Mendieta y Nuñez (Porrúa, 6ª ed. 1992), merece mención especial pues representa un excelente ejemplo de combinación de síntesis e investigación histórica; aunque dedica la mayor parte de su libro al estudio de importantes fuentes del derecho náhuatl y sus variantes en otros pueblos, se propone cubrir el vacío que dejó Kohler respecto de los mayas abordando, a lo largo de algunos capítulos, un apartado del derecho maya; las fuentes que refiere son Diego de Landa, Ramón F. Vázquez, Eric Thompson, Fray Diego López de Cogolludo (*Historia de Yucatán*, 3 vols., Talleres Gráficos del Gobierno de Campeche, México 1954), Juan Francisco Molina Solís (*Historia del Descubrimiento y*

¹⁵ "Reflexiones sobre la Condición Estatal de Algunas Organizaciones de Mesoamérica" en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. 1986. tomo I, pp. 295-296

¹⁶ *Derecho Constitucional*, 9ª ed. Porrúa, México 1994, p. 53

Conquista de Yucatán, con una Reseña de la Historia Antigua de esta Península, Mérida de Yucatán, 1896) y Crescencio Carrillo y Ancona (*Historia Antigua de Yucatán*, Mérida, Yucatán, 1883). La primera edición de la obra de Mendieta y Núñez es de 1937 y fue anunciada por su autor como la primera parte de su *Historia del Derecho Mexicano*, pero hasta donde sabemos no se publicó continuación alguna.

Por otra parte, existe un interesante trabajo de Juan de Dios Pérez Galaz (*Derecho y Organización Social de los Mayas*, Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, México, 1943, editado sobre la base de su tesis profesional; existe una reimpresión por Editorial Diana, México 1983). Contiene una amplia información tomada de una gran variedad de fuentes y por ello es de gran utilidad; algunas de sus fuentes a las que nos referiremos son: López de Cogolludo, Manuel D. Rivas y Cosgaya (*Estado de las Legislaciones Maya, Acolhua y Mexicana, antes de la Conquista de México*, Mérida, 1901), Ricardo Mimenza Castillo (*La Civilización de los Mayas*, Barcelona 1929) y las relaciones de Pedro de Santillana (*Relación de Quinicama o Moxopipe*), Giraldo Díaz de Alpuche (*Relación del pueblo de Dohot y cabecera de Tetzimin*), entre otros. A pesar de lo completo que parece el tratamiento del tema, algunas de sus opiniones y deducciones deben analizarse cuidadosamente pues fueron rebasadas por las recientes aportaciones de la arqueología y el desciframiento de la escritura maya.

En efecto, a partir de 1953, con Yuri Valentinovich Knorosov se transformó la concepción de la escritura maya y con ello se produjo un notable incremento en el conocimiento de dicha cultura. Se ampliaron los límites que se tenían con las crónicas indígenas y españolas, superando las concepciones antropológicas del francés Charles Brasseur de Beauborg y del ruso Constantin Rafineski (de éste, *La Escritura de los Antiguos Mayas*, traducción de Adolfo S. Vázquez, Instituto de Intercambio Cultural Mexicano Ruso, México, 1956).

El redescubrimiento de Knorosov modificó la idea de las aportaciones de Landa —en el sentido de que el sistema de escritura maya no es alfabético sino una combinación de elementos silábicos, ideográficos y pictográficos—, e hizo superar las posturas de quienes, como el experto Eric Thompson, negaban que los mayas hubieran escrito su historia por carecer de un sistema fonético. Los avances en ese campo se desencadenaron. Por ejemplo, en 1968 se identificaron cuatro reyes de Palenque en el Tablero de los 96 glifos, descubierto en 1935 (Heinrich Berlin, *Signos y Significados en las Inscripciones Mayas*, Instituto Nacional del Patrimonio Cultural de Guatemala, Guatemala, 1977). Asimismo, el desciframiento ha permitido el desarrollo de las investigaciones de mayistas desde la I Mesa Redonda de Palenque en 1973, como Linda Schele y Michael D. Coe (de éste, *El Desciframiento de los Glifos Mayas*, FCE, México, 1996).

Otro trabajo sobre derecho maya es el de Roberto Rivera ("El Derecho Maya, según Landa" en *Antropología e Historia*, Revista del INAH, época III, núm. 22, abril-junio, México, 1978, pp. 27-35), el cual, sin embargo, no es sino una enumeración de las referencias que hace Diego de Landa, ordenadas según la clasificación del derecho romano; sostiene la tesis de la similitud entre las instituciones jurídicas mayas prehispánicas, en su modalidad durante el postclásico, y las del derecho romano inicial. Existen también artículos escritos por quienes no son especialistas del derecho pero que han sido acogidos en foros jurídicos por su importancia sobre la materia: Daniel Schavelzon e Iván Zats, "El Derecho y los Mecanismos de Justificación Ideológica del Poder: La Sociedad Maya Prehispánica" en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 1980, pp. 109-121.

Ante el abandono de los estudiosos por la investigación y el análisis hermenéutico del derecho maya, Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, a lo largo de más de dos décadas, ha realizado importantes aportaciones a esta materia con sus investigaciones; no se ha limitado a un grupo maya en especial sino que, considerando el esencial trasfondo cultural que los vincula, apunta generalizaciones válidas para todos ellos, apoyada en las diferentes fuentes documentales, arqueológicas y disciplinas auxiliares; ha deducido concepciones relacionadas con la autoridad y

su ejercicio mediante el análisis del sistema jurídico maya, investigando los conceptos básicos que fundamentaban sus leyes y revisando su estructura política¹⁷.

Izquierdo también ha estudiado las fuentes del siglo XVI sobre la descripción de los patrones de conducta de los mayas por frailes, encomenderos y cronistas españoles basadas en sus propias experiencias con los indígenas y en lo que éstos les informaron. Una de esas fuentes, excepcional porque contiene la más valiosa información sobre el derecho de los mayas prehispánicos es una relación escrita en 1582 por Gaspar Antonio Chi; su importancia radica en que su autor, indio maya descendiente de la noble familia Xiu y originario de Maní, era adolescente cuando le ‘sorprendió’ el arribo español; pronto se convirtió al cristianismo y pasó a estudiar en el convento franciscano de Mérida. Ya cuando escribió había adoptado como suya la cultura occidental y trabajaba como intérprete en el Juzgado Mayor de Yucatán, fungiendo también de gestor y defensor de indios¹⁸.

Existen otras fuentes documentales directas consistentes en textos indígenas prehispánicos y coloniales de cuyo contenido diferentes autores, que en su mayoría no son juristas, han extraído valiosas aportaciones para el conocimiento del derecho maya.

Por lo que respecta a las obras de historia del derecho mexicano, encontramos una mínima referencia en Alfonso Toro¹⁹; y, recientemente, en el texto que venimos manejando de María del Refugio González —con una brevísima exposición basada en los trabajos de Izquierdo sobre derecho penal maya—. Con un apartado mejor estructurado, encontramos, de Guillermo F. Margadant, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano* (13ª ed. Esfinge, México, 1997); este libro constituye como su nombre lo indica, una introducción y por eso nuestra materia solo es tratada en breves páginas (15-16 y 18-22).

Con relación a obras latinoamericanas, mencionaremos tres. La primera, de Delfin Bahamondes Fuentes, *El Derecho en la Civilización Maya* (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1973), se basa sobre estudios y suposiciones que son ahora en muchos casos obsoletos y contiene pocas citas de material de primera mano sobre los mayas. La segunda, de Jorge Enrique Guier, *Derecho precolombino* (Libro Libre, San José, Costa Rica, 1991), describe los sistemas jurídicos precolombinos de América Central y los compara con los sistemas jurídicos de los aztecas, mayas, incas y de los indios del Caribe. Y la tercera, de Luis Antonio Díaz Vasconcelos, *Norma e Institución Jurídicas Mayas* (Imprenta Universitaria, Guatemala, 1953), ha sido catalogado hasta ahora como el trabajo más completo sobre el sistema jurídico maya; cuenta con fuentes tales como las crónicas de los frailes franciscanos Diego de Landa y Juan de Torquemada, escritos mayas del periodo colonial como el *Chilam Balam* y en obras como la del americano Sylvanus G. Morley²⁰.

De las fuentes procedentes de los cronistas españoles, la del obispo Diego de Landa, *Relación de las Cosas de Yucatán* (1566) es a la que todos los autores han recurrido porque ha sido considerada la más importante. Para efectos de nuestra investigación, hemos consultado la

¹⁷ Cf. “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya” en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980*, pp. 57-68; “El Derecho Penal entre los Antiguos Mayas” en *Estudios de Cultura Maya*, núm. 11. UNAM, México 1981, pp. 215-247; “¿Qué nos han Enseñado hasta Ahora los Jeroglíficos Mayas sobre el Derecho?” en *Lex*, Torreón, Coahuila, 3ª época, año II, núm. 10, abril 1996; “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas” en *Universidad de México*, núm. 515, diciembre, UNAM, México 1993, pp. 18-22

¹⁸ Gaspar Antonio Chi, “Relación” en M. Tozzer, *Landa’s Relación de las Cosas de Yucatán*, a translation, edit. with notes, Papers of the Peabody Museum of American Archaeology and Ethnology; vol. XVIII, Harvard University Cambridge, Mass., 1941; otras fuentes consultadas por esta investigadora son: Fray Bartolomé de Las Casas, *Apologéncia Historia Sumaria*, ed. prep. por Edmundo O’Gorman, Serie de Historiadores y Cronistas de Indias, I, 2 vols., IIH-UNAM, México, 1967; Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán, *Recordación Florida* (Obras Históricas del autor), ed. y estudio preliminar de Carmelo Saenz de Santa María, 3 vols., Atlas, Madrid, 1969-1972, Biblioteca de Autores Españoles, desde la formación de la lengua hasta nuestros días, 230, 251, 259; Fray Antonio de Ciudad Real, *Diccionario de Motul*, Ed. Juan Martínez Hernández, Mérida, 1929

¹⁹ *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, tomo I, México, 1934; en particular interesa el capítulo II “Las Instituciones Judiciales de los pueblos indígenas civilizados, en nuestro país antes de la conquista”, pp. 13-48 y sobre los mayas específicamente, pp. 16-17

²⁰ Cf. Fondo sobre Derecho Azteca y Maya (Tarlton Law Library Resources on Aztec & Maya Law), compilado por Mike Widener, Archivista de Libros Extraordinarios de la Biblioteca Jurídica de la Universidad de Texas en Austin, en la página electrónica www.tarlton.law.utexas.edu (11/25/96).

séptima edición publicada en 1938 por Pedro Robredo, con introducción y notas de Héctor Pérez Martínez (pp. 7-49), a la cual nos remitiremos con frecuencia señalando simplemente al capítulo que corresponda (se divide en 52 capítulos, pp. 51-257).

2. Ambitos de estudio

a) Ubicación geográfica y temporal

Los grupos mayanses han habitado el territorio comprendido por Tabasco, Chiapas y la península de Yucatán dentro de lo que hoy es nuestro país; en Centroamérica: Guatemala, Belice, y algunas porciones nor-occidentales de Honduras. Tales grupos son los choles, chontales mames, tzeltales, tzotziles, tojolobales, lacandones, kanjobales, cakchiqueles, tzutujiles y mayas, que tienen de común entre sí el pertenecer a una misma área cultural y a una misma familia lingüística ²¹.

Los mayas yucatecos habitaron el territorio donde ahora se asientan los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo y el país vecino Belice; en Guatemala destacan los mayas quiché ²². Nuestro estudio se enfocará especialmente a los mayas de la península, quienes alcanzaron su más elevado desarrollo cultural entre los años 600 y 900 d. C., durante la época del clásico mesoamericano.

Desde luego, la mayor información con que contamos —procedente de fuentes documentales directas e indirectas— pertenece al postclásico, durante la llegada de los españoles; y gracias a la consulta de algunos estudios arqueológicos podremos hacer referencia a ambas épocas, aunque sea de una manera modesta, e inevitablemente subjetiva, debido a nuestras propias limitaciones, porque, aun las fuentes etnográficas y etnohistóricas han sido criticadas por la subjetividad que caracteriza sus deducciones sobre la época clásica; lo mismo ocurrió con el manejo de los cronistas españoles de la información del siglo XVI ante una realidad, muchas veces para ellos ininteligible; y, que decir de la ya superada visión ideal, romántica, asocial y apolítica de arqueólogos de la talla de Sylvanus Morely o John Eric Sidney Thompson, sin restarles méritos como investigadores ante su invaluable aportación a la cultura maya ²³.

b) Ubicación temática

Fue Alfredo López Austin, en su obra ya citada *La Constitución Real de México-Tenochtitlán*, el primer autor que realizó un profundo estudio de la organización política de un pueblo prehispánico a partir de su evolución histórica, apoyándose en la explicación de su filosofía y religión como fundamento de sus instituciones jurídicas contenidas en fuentes originales en idioma náhuatl.

Toda proporción guardada, nosotros hemos seguido su esquema de trabajo para abordar el estudio del derecho maya, pues en general, en la cosmovisión de los pueblos mesoamericanos se encuentran importantes puntos de coincidencia. Iniciaremos con una breve exposición de lo que fue su pensamiento filosófico-religioso y su proyección en el derecho; continuaremos con un análisis histórico de su evolución política; los mayas tuvieron un amplísimo derecho consuetudinario, que abarcaba tanto el derecho público, como el derecho privado; en aquél, deben clasificarse todas las reglas y costumbres observadas en sus relaciones mutuas de ciudad a

²¹ Actualmente existen 25 las lenguas mayas habladas por más de tres millones y medio de personas: 12 lenguas tradicionalmente se localizan en territorio mexicano y al menos 3 se han extendido a nuestro país en las últimas dos décadas con el establecimiento de refugiados guatemaltecos: cf. Alain Breton y Jacques Arnauld (coords). *Los Mayas. La Pasión por los Antepasados, el Deseo de Perdurar*. Grijalbo, México, 1995 (traducción de la edición de Autrement Editions, París, 1991, por Hélène Lévesques Dion), p. 23

²² Para el conocimiento de los mayas que han ocupado la región fronteriza de México y Guatemala, véase Luis Chávez Orozco, *La Civilización Maya-Quiché*. Cuadernos de Divulgación Histórica, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1932

²³ Este último, Thompson, ha sido calificado como el último de los grandes utopistas de la arqueología, quien defendió la tesis de una civilización edénica según la cual los mayas eran un pueblo más preocupado por la actividad científica que por la guerra y la invasión territorial, como puede verse en dos de sus más importantes obras: *La Civilización Maya* (1927) y *Grandeza y Decadencia de los Mayas* (1954); una interesante semblanza de su vida y obra ha sido reseñada por la directora del Centro INAH en Quintana Roo, Adriana Velázquez Morlet, "Eric Thompson: ¿Quién Soy Yo entre el Pueblo de los Putunes" en *Arqueología Mexicana*, vol. II, núm. 11, enero-febrero 1995, pp. 50-54

ciudad, tales como los privilegios de los embajadores, declaraciones de guerra, suerte de los enemigos vencidos, entre otros aspectos.

Posteriormente, describiremos las funciones de cada uno de los grupos o clases sociales y la división propiamente funcional en gobernantes, jueces, sacerdotes, militares, comerciantes, artesanos y esclavos dentro de la estructura social prehispánica, para comprender el funcionamiento estatal, tanto en sí mismo como sistema de gobierno, como en su administración y organización judicial, eclesiástica, militar y fiscal.

Terminaremos con una exposición hasta cierto punto esquemática de lo que puede describirse como el derecho civil y penal maya. Su derecho civil comprendía: las relaciones de parentesco, lo relativo a bienes, contratos y herencias, todo minuciosamente detallado. En cuanto al derecho penal, sus sanciones eran muy severas, como en todos los pueblos primitivos, ya que toda penalidad se reducía al resarcimiento del daño, tratándose de faltas leves y a la esclavitud y la muerte, tratándose de delitos graves.

3. Filosofía, religión y derecho

Recientemente se ha consolidado la necesidad de entender la relación que existe entre las instituciones jurídicas y el pensamiento filosófico y religioso ²⁴; por ello, debemos realizar un estudio, sucinto al menos, de los principales conceptos filosófico-religiosos del pueblo maya y su influencia en la configuración de su derecho.

a) Principales dioses: la creación de los hombres y el origen de los mayas

Izquierdo afirma que “aunque la autoridad tiene su origen en la sociedad, en las concepciones mayas paradójicamente es algo que viene de fuera; es decir, que proviene de la divinidad, la ordenadora del caos que brinda mantenimiento a la sociedad, ya que ésta se encuentra en constante peligro de volver al desorden” ²⁵.

Una de las más importantes divinidades mayas es el dios K, Bolom Dz'acab, denominado Canhel entre los yucatecos, y ha sido identificado por algunos investigadores como la deidad de los gobernantes ²⁶. Su nombre significa “nueve generaciones” porque representa la sangre de los antepasados poderosos, la sangre de los gobernantes, y comparte la autoridad que ostenta con los de su linaje; esta deidad es un aspecto del dios creador Itzamná, a quien se le atribuye ser el primer sacerdote y organizador de los Itzaes e inventor de los caracteres de la escritura maya.

Itzamná (dragón), es el dios supremo celeste y también aparece representado como serpiente emplumada; es el productor de la lluvia ya que es deidad de la fertilidad en general y principio generador del cosmos, y, en ese sentido, diferente a Chaac, que simboliza el agua misma. Si bien, el principal símbolo del agua entre los mayas es la serpiente, Chaac simboliza no sólo el agua de lluvia, sino también de ríos, cenotes, lagunas y mares, en constante movimiento ascendente y descendente ²⁷.

Al igual que Bolom Dz'acab, pero ya en el postclásico, existió otro dios de la jerarquía gobernante que ordenaba el cuerpo social dando normas que debían ser obedecidas y que ha sido identificado como la deificación de uno o varios conquistadores tanto en Guatemala como en Yucatán. Según el Popol Vuh ese dios es Quetzalcóatl, también conocido con las denominaciones de Kukulcan, Gucumatz, Tohil ²⁸.

²⁴ Cf. Mercedes Gayosso y Navarrete. “La Cosmovisión de los Nahuas. Punto de Partida para una Interpretación Sistemática de su Derecho” en *Crítica Jurídica*, núm. 11, IIJ-UNAM, México, 1992; véase también Ana Luisa Izquierdo. “La Cosmovisión Jusfilosófica de los Pueblos Indígenas” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XLVI, números 209-210, septiembre-diciembre, 1996

²⁵ “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas”, p. 18

²⁶ Entre otros. Linda Schele y Mary Ellen Miller. *The Blood of Kings: Dynasty and Ritual in Maya Art*. Kimbell Art Museum, 1986, p. 73

²⁷ Cf. Mercedes de la Garza, *El Universo Sagrado de la Serpiente entre los Mayas*. Centro de Estudios Mayas, UNAM, México, 1984, pp. 206-209 y “Chaac. El Dios que Sabe Muchos Caminos” en *Arqueología Mexicana*, número 11, vol. II, enero-febrero 1995, pp. 38-43

²⁸ Mercedes de la Garza, *Quetzalcóatl-Dios entre los Mayas*. Centro de Estudios Mayas, XI, UNAM, México, 1978, p. 206

La fuente mencionada, el Popol Vuh, es uno de los textos indígenas que sobrevivió a la llegada de los españoles, gracias a la tradición oral; fue escrito en quiché, a mediados del siglo XVI y proviene de Santa Cruz del Quiché, Guatemala. En su cosmogonía destacan la creación del hombre y el origen del Sol y de la Luna; relata la historia del origen, migraciones y fundación de ciudades quiché, así como de su organización política, social y religiosa, sus ritos, sus conceptos sobre los dioses y sobre el sentido de la vida humana²⁹.

Quetzalcoatl se convirtió, para el mundo maya, en el dios de la clase dominante extranjera, lo cual ocurrió, según se desprende de algunas narraciones de trasfondo histórico, cuando grupos de cultura tolteca, precisamente bajo el mando de Quetzalcoatl, llegaron a conquistar esta zona (siglo IX-XI d. C.)³⁰.

Al igual que en diversas culturas del mundo, entre los grupos mayenses existía una concepción sobre el derecho divino al gobierno sustentada en una sucesión patrilineal (agnaticia), pues entre los mayas yucatecos sólo podían acceder al poder quienes poseían genealogía de raigambre tolteca, descendientes de Quetzalcoatl³¹. Lo mismo ocurría en el caso de los quichés: era necesario ser descendientes de los conquistadores toltecas quienes, según la mitología quiché, cakchiquel y tzutujil, habían sido creados por los dioses de Tula: Tepews y K'ukumatz.

Por otra parte, dentro de las deidades que menciona Landa (capítulo XXXIII), aparece Hun ahau, que era la deidad principal del mitnal (infierno); el mitnal era el sitio al que llegarían al morir quienes durante su vida habían sido viciosos; ahí, serían atormentados por demonios y padecerían hambre, frío y tristeza. Lo que sucede es que la concepción que los mayas tenían acerca de la inmortalidad del alma, estaba a sujeta a la costumbre de hacer ofrendas de comidas en las fiestas para que no les faltase en la otra vida en la que descansarían sus almas y sólo si hubiesen vivido bien en su manera de vivir; entonces, al morir, gozarían de abundancia de comida y bebida y de un descanso eterno sin penas y bajo la fresca sombra de una ceiba sagrada, un gran árbol llamado Yaxché (de *yax*, verde, y *ché*, árbol; o bien, *yax*, el primero, y *bombax*, ceiba).

Otra diosa, llamada Ixtab —cuya imagen era la de una mujer colgada de un árbol y con los senos negros al aire, representando a la muerte—, era a la que se encomendaban quienes se ahorcaban porque querían ir a la gloria y evitar el sufrimiento que padecían en vida por tristeza o enfermedad³².

b) Concepción espacial y temporal

Miguel León-Portilla³³, señala que fue Thompson quien ha destacado como un importante elemento de la civilización maya, su obsesionante preocupación por el tiempo, por lo que en verdad puede hablarse de la filosofía maya del tiempo; ahondar en su significación es una condición para lograr una más adecuada comprensión de su cultura. Además, "el afán maya por mantener vivo el recuerdo del pasado" es otra de las características que mejor pueden definir a

²⁹ Véase *El Libro del Consejo*, traducción y notas de Georges Raynaud, J. M. González de Mendoza y Miguel Ángel Asturias, prólogo de Francisco Monterde. Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 1. 4ª ed. UNAM, México, 1984. Otra importante obra sobre el origen de los mayas es "Anales de los Xahil". Este texto, conocido también como "Memorial Tecpan-Atitlán", está integrado por cuatro importantes documentos de rico contenido histórico: testimonios de indios convertidos al catolicismo, un relato mítico de las antiguas tribus, datos de los sucesos de esta región fronteriza con nuestro país, y noticias del linaje de los Xahil; véase *Anales de los Xahil*, traducción y notas por Georges Raynaud, Miguel Ángel Asturias y J. M. González de Mendoza, prólogo de Francisco Monterde. Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 61, UNAM, México, 1946.

³⁰ Izquierdo, "El Poder y su Ejercicio entre los Mayas", p. 19.

³¹ Cf. Ralph Roys, "The ritual of the chiefs of Yucatan" en *American Anthropology*, núm. 25, citado por Izquierdo, "El Poder y su Ejercicio entre los Mayas", p. 19.

³² El culto al suicidio ha sido relacionado por el director del Hospital Psiquiátrico de Yucatán, Gaspar Baquedano López, con los altos índices que en la actualidad se presentan en los estados de la península yucateca, así como en Tabasco y Chiapas (con un promedio de más de dos por semana, tan solo en Yucatán); cable de NOTIMEX. Novedades de Quintana Roo, 1 de noviembre de 1998.

³³ *Tiempo y Realidad en el Pensamiento Maya*, 2ª ed., prólogo de J. Eric S. Thompson, apéndice de Alfonso Villa Rojas, Serie de Culturas mesoamericanas: 2 (la primera edición es de 1968), I.H. UNAM, México, 1986.

esta cultura, no solamente en sus orígenes, ya que existió una “continuidad de la conciencia histórica en los historiadores mayas posteriores a la conquista”³⁴.

Por eso, es que la antropóloga Marie-Odile Marion sostiene que “la clave del auge cultural maya durante la época clásica” reside en su concepción del cosmos como fuente de la búsqueda de soluciones a la temporalidad de su existencia, es decir, acerca de la vulnerabilidad de la condición humana y para enfrentar las categorías de tiempo y espacio; eso permitió que tanto el diseño de un aparato político como el basamento de su ciencia y de su tecnología, así como la expresión de su arte, fueran legitimados y soportados por un sistema de pensamiento religioso en donde los hombres y los dioses se complementan, los primeros, insertándose en el orden social y, los segundos, dejando su carácter abstracto “para teñirse de matices funcionales, rigiendo los fenómenos climáticos y atmosféricos, volviéndose parte del orden cósmico”³⁵.

c) Fin del mundo (La antigua palabra maya)

La antigua palabra de los mayas acerca de lo que significó para ellos el encuentro con los españoles contiene su verdad, una verdad de una gran fuerza que constituye la visión de los vencidos sobre este acontecimiento. Su visión está presente en un gran legado testimonial del pueblo maya y se ha visto enriquecido con el avance en el desciframiento de su antigua escritura, permitiendo conocer más de su historia, cosmovisión y grandeza con la lectura de buen número de textos en estelas, códices y otros monumentos, incluyendo vasos de cerámica con pinturas y signos glíficos³⁶.

Es posible entender el concepto maya de la llegada de los españoles gracias a su preocupación milenaria por indicar con precisión los acontecimientos, mediante la tradición de poner piedras públicas cada katun (de *kal*, veinte, y *tun*, piedra), esto es, cada lapso de veinte meses o años de trescientos sesenta días divididos en dieciocho meses de veinte días cada uno; sin embargo, *Ah Nakuk Pech* dijo que la conquista misma terminó con dicha tradición³⁷.

Landa (capítulo XI) relata que un sucesor de los Cocomes que era irreductible enemigo de los españoles, llamado Nachi Cocom (después bautizado como don Juan Cocom), llegó a familiarizarse con él y le mostró un libro que había sido de su abuelo, hijo de quien gobernaba al momento de la destrucción de Mayapán; en ese libro estaba pintado un venado grande, y le contó que su abuelo le había dicho que cuando en aquella tierra entrasen esos animales cesaría el culto de sus dioses; y que se había cumplido la profecía de su abuelo porque identificaban a las vacas con esos venados grandes. Con relación a los españoles, hubo grupos mayenses en las tierras altas de Guatemala que los consideraron dioses, como lo pensaron los aztecas, no así los mayas de Yucatán, quienes los consideraban como *dzules*, extranjeros. Existen algunas profecías en el *Chilam Balam*, producto de la contemplación y predicción desde el punto de vista de la marcha inexorable del tiempo³⁸.

Los mayas tuvieron una visión filosófica de la tragedia sufrida. De ella, se tomó conciencia a partir de los hechos realizados por los españoles y se les midió con el criterio de la doctrina que predicaron, mediante un juicio condenatorio de los sacerdotes y sabios por la muerte

³⁴ Mercedes de la Garza, *La Conciencia Histórica de los Antiguos Mayas*, Centro de Estudios Mayas, 11, Coordinación de Humanidades-UNAM, México, 1975, pp. 43 y 129

³⁵ “Hacia un Nuevo Milenio: La Filosofía del Tiempo y sus Implicaciones Políticas entre los Mayas” en *Cuadernos Americanos*, num. 54, Nueva Época, Año IX, vol. 6, Noviembre-diciembre, 1995, pp. 183-184

³⁶ Cf. M. León-Portilla, “La Antigua y la Nueva Palabra de los Pueblos Indígenas” en *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo 1996, pp. 46-47

³⁷ Cf. M. León-Portilla, *El Reverso de la Conquista. Relaciones Aztecas, Mayas e Incas*, Joaquín Mortiz, México, 1987 (1ª ed. 1964), p. 76; la crónica de *Ah Nakuk Pech* puede consultarse en “Crónica de Chac-Xulub-Chen”, versión de Héctor Pérez Martínez en *Crónica de la Conquista*, México, Biblioteca del Estudiante Universitario UNAM, 1950

³⁸ Bajo la denominación *Chilam Balam* (sacerdotes del culto solar), se conocen, aproximadamente, dieciocho libros en lengua maya que fueron escritos después de la Conquista; en ellos se encierra parte de la sabiduría de los antiguos sacerdotes de la religión maya. Su contenido es religioso e histórico; incluyen ritos y leyendas prehispánicas, así como referencias médicas y astronómicas. Uno de ellos, el de Chumayel, contiene algunas secciones o capítulos que fueron escritos en el siglo XVI, pero la única copia data del siglo XVIII; en él aparecen las *Kahlay* (memorias) de los *Dzules* y *Kahlay* de la Conquista. Otros manuscritos son: códice Pérez, Tizimin, Ixtil, Kaua, Kalkini, Oxcutzcab, Nah, Teabo y Tekax.

de sus dioses y la de sus hermanos a causa de la guerra y la enfermedad: *Para que su flor viviese / dañaron y sorbieron la flor de nosotros*; en otro texto: *Nos cristianizaron / pero nos hacen pasar de unos a otros / como animales*. León-Portilla afirma que se trata de una interpolación religiosa que encierra el significado de su razón para condenar a los españoles: la contradicción entre sus prédicas y su manera de actuar y comportarse con los indios³⁹.

Son abundantes los ejemplos de la crueldad para con los indígenas. Existe un relato del "Protector de los indios", muy ilustrativo: aproximadamente en 1511, un cacique y señor principal de Haití, llamado Hatuey, tras una heroica defensa frente al sojuzgamiento sufrido por su pueblo, huyó a la isla de Cuba, y finalmente fue capturado; antes de ser quemado vivo y estando atado a un palo, un franciscano le explicó la diferencia entre el cielo y el infierno y le pidió que creyera en dios para salvar su alma; Hatuey le preguntó que si los españoles, es decir, los cristianos iban al cielo, y el religioso respondió que sólo los que eran buenos, "dixo luego el cacique sin mas pensar: que no queria el yr alla sino al infierno por no estar donde estuviessen y por no ver tan cruel gente. Esta es la fama y honra que dios e nuestra fe ha ganado con los christianos que han ydo a las yndias"⁴⁰.

La palabra maya también se ha conservado por escrito. Landa (capítulo XLI) aportó sobre la cultura maya a la humanidad sólo una pequeña parte de lo que previamente había destrozado; confesó que halló un gran número de libros escritos en jeroglíficos sobre sus cosas antiguas y sus ciencias y que los quemó para que los indios no tuvieran elementos para la "superstición y falsedades del demonio". No obstante este hecho, la aportación más importante de su *Relación*, como lo dice Héctor Pérez Martínez en la "introducción", además del conocimiento de las costumbres, teogonía, historia antigua de los mayas y hechos relativos a las campañas militares de Yucatán, consiste en la interpretación de los jeroglíficos cronológicos, mediante la cuenta katunica (capítulos XXXIV a XLI), que fue la clave para que los arqueólogos mayistas y cronologistas, descifrarán la escritura maya.

También son muy ricas las aportaciones de la traducción de los jeroglíficos en estelas, relieves e inscripciones, así como la interpretación de las iconografías y murales⁴¹. Existió un sistema dinástico de poder centralizado a nivel regional; una sociedad asimétrica que comprueba el papel que desempeñó la religión como institucionalizadora del poder político; se sabe acerca de los grupos dirigentes de Palenque, Quirigua, Piedras Negras y otros lugares; en Yaxchilán, por ejemplo, Tatiana Proskouriakoff, demostró que las estelas e inscripciones poseen algunas variantes en las formas glíficas de dos gobernantes importantes: Escudo-Jaguar y Pájaro-Jaguar.

Las tres pinturas murales de Bonampak relatan escenas de carácter histórico. En la primera, se prepara una gran fiesta para el halach huinic (gobernante) con su corte, en la cual se destacan tres personajes en particular (que reaparecen en la última escena). En la segunda, se describe una batalla brutal y sangrienta, que culmina con la represión. En la última, se lleva a cabo la gran fiesta que corona el evento. La interpretación de estos murales significa la inmortalización de un hecho: una lucha social campesina que fue reprimida por la casta gobernante como forma de enseñar al pueblo a no repetirlo.

Por lo que respecta a la literatura maya, no podemos hablar de la que debió existir en el periodo clásico pues sus textos, a base de pictogramas, eran interpretados por un lector ante un

³⁹ Cf. León-Portilla, *El Reverso de la Conquista*, pp. 77-79. Para profundizar en el contenido del Chilam Balam, véase *Chilam Balam de Chumayel*. Prólogo y traducción de Antonio Mediz Bolio. Biblioteca del Estudiante Universitario. 21. 3ª ed. UNAM, México. 1973. pp. 25-26; *El Libro de Libros de Chilam Balam*, edición de Alfredo Barrera Vázquez. México. FCE 1948 (2ª ed 1963); Maud W. Makenson. *The book of the jaguar priest, a translation of The book of the book of Chilam Balam of Tizimin*. Nueva York. H. Schuman 1951

⁴⁰ Fray Bartolomé de Las Casas. *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Colección Fontamara. 2, prólogo de Olga Camps. 8ª ed., Distribuciones Fontamara. México. 1998. pp. 46-47. Esta obra, escrita en 1542 con la intención de que el Consejo de Barcelona convocado por Carlos V proscribiera las guerras de conquista, los repartimientos y las enmiendas, contiene un apartado sobre el *reyno de Yucatan* (pp. 75-81) en el que relata como los españoles vendían a los indios como esclavos o los intercambiaban por mercancías y los *aperreaban*, es decir, usaban perros bravos en su contra para cometer atrocidades.

⁴¹ Véase Schavelzon y Zats. "El Derecho y los Mecanismos de Justificación Ideológica del Poder: La Sociedad Maya Prehispánica", pp. 111-117

público; de hecho, los mayas memorizaban sus tradiciones y las transmitían oralmente. De esa manera, la mayor parte de la literatura que se conoce es la recopilada por los cronistas y frailes europeos; sin embargo, muchos de los textos originales mayas se han perdido o su autenticidad se pone en duda, por lo que algunos de los que se conocen proceden de transcripciones de otros idiomas como el francés, como es el caso del Popol Vuh o del Rabinal-Achí, transcritos por Brasseur.

Así, sin restar importancia a esos textos, se ha señalado la posibilidad de que se haya superpuesto la ideología y estilo artístico de los europeos, así como la posibilidad de que existan errores y lagunas en las traducciones, las cuales se incrementan en una segunda traducción (maya-francés-español).

El Rabinal-Achí es la única representación teatral que ha llegado hasta nuestros días y en las versiones existentes se advierten las influencias mencionadas, como por ejemplo, la división de la obra en actos que posiblemente no existió en la representación original. La obra relata un juicio seguido por el señor de Rabinal en contra del señor de los Quiché por un afrenta de éste, en el que se puede observar todo el procedimiento: desde la acusación hasta la sentencia y su ejecución consistente en la muerte del procesado. Refleja indudablemente la aceptación colectiva de las normas jurídicas y el desarrollo, en particular, de las normas procesales⁴².

d) La proyección en el derecho

Partiendo de una concepción marxista, Schavelzon y Zats afirman que el derecho y la religión fueron expresión superestructural de la sociedad maya prehispánica, y dado que se trató de una sociedad escindida en clases, constituyeron mecanismos ideológicos que los sectores dominantes elaboraron con el objeto de sustentar su poder, y por ende, su dominación y control sobre otros grupos sociales. Sostienen que al igual que en toda sociedad, la religión fue la principal herramienta de sometimiento en las culturas precortesianas, como parte de la división del trabajo manual e intelectual, porque la sumisión ante los dioses, “en última instancia, implicaba sumisión ante el trabajo y ante el grupo social que velaba por los intereses de los dioses en esta tierra”; entre los mayas la religión cumplió la principal función de la ideología que es la de uniformar y dar cohesión al comportamiento del grupo mediante el mensaje del respeto y obediencia, añadiendo siempre a la imagen divina señorialidad y belleza; así, por ejemplo, en el Popol Vuh, se evita una idea despótica del poder y, en el caso de los tributos, se ilustra una leyenda que plantea la necesidad divina de su pago⁴³.

4. Evolución política del pueblo maya

Las relaciones familiares consanguíneas se transformaron gradualmente, sin desaparecer, para dar lugar a una sociedad estatal debido al predominio de intereses económicos provocados por la división del trabajo y el surgimiento de las diferentes clases sociales, pero que aun conservaba reminiscencias del orden primitivo.

En una aplicación del concepto marxista de la superestructura social, Pérez Galaz afirma que siendo la organización jurídica un reflejo de la organización social, el derecho se transforma de derecho natural, en el que predomina el cumplimiento voluntario de las normas, a derecho positivo, cuando la creación de un poder se impone con el objetivo de conservar la integridad social mediante el cumplimiento obligatorio de las normas jurídicas y sostiene que:

A partir de la primera manifestación del factor económico, en la conciencia humana del maya, desde la creación de la conciencia social del pueblo, la Economía reguló las relaciones sociales y jurídicas. Podemos

⁴² La obra puede consultarse en *Teatro indígena prehispánico*, prólogo de Francisco Monterde, Biblioteca del Estudiante Universitario, 71. 2ª ed., UNAM, México, 1979 y bajo el título *Rabinal Achí. El varón de Rabinal. Ballet-Drama de los indios quichés de Guatemala*, Colección Sepan Cuantos..., 219. Porrúa, México, 1972

⁴³ “El Derecho y los Mecanismos de Justificación Ideológica del Poder: La Sociedad Maya Prehispánica”, pp. 117-119

enunciar entonces el siguiente postulado: El aspecto del Derecho del pueblo maya, como el de todos los pueblos, estuvo regulado por su Economía⁴⁴.

Sin duda, se fue dando paulatinamente el cambio de aquella sociedad agrícola tribal, que existía en la época preclásica, para transformarse en otra, que con base en ciudades-Estado llegó a alcanzar el desarrollo cultural maya clásico. Mendieta y Núñez opina que entre los mayas dominaba una organización política derivada de la unión de diversos clanes, cada uno de ellos gobernado por un consejo de ancianos que elegía a todos los funcionarios subalternos; sin embargo, el predominio de unos clanes sobre otros determinó que surgieran algunas jerarquías entre los jefes de grupos, que desplazaron a los consejos de ancianos y formaron ellos mismos otros consejos de carácter político y administrativo⁴⁵.

Se ha considerado que la hegemonía política fue sucesivamente detentada por tres grandes Estados: Chichén Itzá, Uxmal y Mayapán, alcanzando este último el tipo más perfecto de administración mediante una Confederación o Liga, cuyo órgano político quedó constituido por el Supremo Consejo de Ancianos integrado por tres jefes de tribu y por diez delegados de los grupos integrantes de las tribus, siendo presidido por el jefe supremo de Mayapán de la familia Itzacocome. Con la destrucción de la Confederación desaparecieron los poderes centrales de los Estados mayores y los cacicazgos o provincias adquirieron su independencia, formando un gran número de pequeños Estados, y así permanecieron hasta la llegada de los españoles⁴⁶.

Las recientes investigaciones han comprobado que, a pesar del prodigioso crecimiento y expansión de los centros urbanos mayas a lo largo del periodo clásico, no se consolidó un "Imperio" en el sentido concebido por los exploradores y aventureros de principios de siglo, pues compartieron más un sistema de pensamiento que un gobierno centralizado. Existió un sistema sociopolítico basado en un modelo de ciudad-metrópoli en la que su soberano ejercía el poder local

mediante la reproducción de un sistema de control jerarquizado cuya cúspide lo vinculaba con los dioses, mediante eslabones de su linaje: [...] esas ciudades-Estado mantenían un mismo sistema de cómputo del tiempo y de ordenación del cosmos, un mismo aparato conceptual mítico-ritual, formas similares de relacionarse con los dioses y los seres del 'otro mundo', mediante una cosmovisión compartida por todos sus miembros. Todas ellas se identificaban en base a un sistema de parentesco igualmente complejo, pero apto para satisfacer los requerimientos de repartición del territorio, del poder, de las responsabilidades y de los oficios⁴⁷.

Las relaciones entre los pequeños Estados mayas estuvieron regidas por ciertas reglas o costumbres que llegaron a formar principios jurídicos similares a los actuales preceptos del derecho internacional; por ejemplo, el de estricta reciprocidad, sobre todo, durante el apogeo de la triple alianza (Confederación de Mayapán), entre los años 1263 a 1461, pero predominaron hasta la llegada de los españoles, por ejemplo, tanto mercaderes como embajadores eran respetados en suelo extraño, siendo seguro su retorno a su lugar de origen⁴⁸.

a) Cacicazgos prehispánicos

Existían 19 cacicazgos o provincias (*tzucub*, también *cuch cabal*) en la época del arribo español, según las notas de Héctor Pérez Martínez. Algunos cacicazgos llegaron a cubrir superficies de 6 a 8 mil kilómetros cuadrados como las de los Xius o la de los Cupules, mientras que otras como la de los Tazes ocupaba tan sólo unos cientos de kilómetros cuadrados:

Ekab (*ek*, negro y *cab*, tierra), cuya capital llevaba el mismo nombre, estaba ubicado a lo largo de la costa oriental y es el lugar en el que los españoles pusieron pie por primera vez en la península; este cacicazgo, junto con la parte norte de Chactemal, una porción oriental de

⁴⁴ *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 13-15 y 99

⁴⁵ *El Derecho Precolombial*, pp. 42-43

⁴⁶ Cf. Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 65-66

⁴⁷ Marion, "Hacia un Nuevo Milenio: La Filosofía del Tiempo y sus Implicaciones Políticas entre los Mayas", pp. 185-186

⁴⁸ Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 71-74 y 79

Cochuah, el sur de Kupul, y desde luego Cuzamil, formaban lo que ahora es el Estado de Quintana Roo.

Chahuac-ha, capital del mismo nombre (al noreste del actual Yucatán); este cacicazgo también era conocido como Chikin Chel fue uno de los primeros lugares a donde llegó Montejo en su empresa conquistadora.

Tazes, cuya capital era Chaandzonot, era un pequeño cacicazgo ubicado en medio Kupul y los dos anteriores.

Kupul (la provincia de los cupules), cuyas probables capitales pudieron ser Chichén Itzá o Zací, se extendía desde Chactemal hasta la costa norte de la península colindando al este con los tres anteriores y al oeste con Ahkinchel, Zotuta, Tutu Xiú y Cochuah.

Kokolá o Cochuah (*coch*, ancho, y *uah*, pan, tomó su nombre de ser muy fértil su territorio), su capital era Tixhotzuc o también pudo ser Ichmul (entre los cerros); era uno los cacicazgos más extensos y se ubicaba en la zona sur-centro de la península, colindaba al sur con Petén Itzá.

Chactemal, también llamado Bakhhalal (*Bac*, que lo rodea, y *halal*, laguna, caña), Uaymil o Ziyancaan, con capital en Chactemal (*chaac*, agua; *ti*, allí y *emal*, bajar o descender); su parte sur abarcaba lo que ahora es Belice.

Ahkinchel (*ah*, prefijo que denota procedencia u origen, *Kin*, el sol, y *chel*, tal vez significaba urraca, apellido totémico indígena: el gran sacerdote Chel), ésta fue la más insigne provincia de Yucatán y se pobló luego de la destrucción de Mayapán con la descendencia de un noble llamado Ah Chel, yerno del más estimado de los doce sacerdotes de Mayapán; los Cheles se multiplicaron en esta provincia, que es también llamada Izamal, y en ella se encontraban hasta la entrada del adelantado Montejo (Landa, capítulo IX); su capital era Tcooh (*Ti*, allí, y *cooh*, caro o de alto precio) y colindaba al norte con la costa, igual que el siguiente cacicazgo.

Ceh Pech (*ceh*, venado, y *pech*, garrapata), con capital en Mutul.

Zipatán, cuya capital se ignora, se ubicaba en el extremo noroeste de la península.

Acanul (*ah*, prefijo que denota procedencia; *can*, referir, y *ul*, desinencia que indica ejercicio: el que enseña las cosas antiguas) con capital en Kalkiní, este cacicazgo se ubicaba en la costa poniente.

Chakán (llanura), cuya capital era Cauce; junto a Hocabail Humún, se situaban en medio de Tutu Xiú, Zotuta, Ahkinchel, Ceh Pech, Zipatán y Acanul.

Kin Pech (quizá derivado del gran sacerdote Pech) o Can Pech (tierra de culebras y garrapatas), su capital Kin Pech, junto a la bahía del mismo nombre.

Chakanputún (*put*, transportar, y *tun*, piedra: la llanura a la que llevaron las piedras), capital Putunchán (también Champutún); se sitúa al noreste de la laguna de Términos; en ella, la familia reinante era la de Couoh (*coh*, cincelar, y *uoh*, letra) que se distinguió por su coraje en la lucha contra los españoles.

T'iza (donde están los itzaes) o Tixel (*t'*, allí; *ix*, partícula que denota femenino, y *chel*, arco iris; o bien allí donde esta la diosa de nombre Ixchel; en la región que ocupa este cacicazgo los conquistadores encontraron numerosos ídolos de barro y madera que representaban mujeres), este cacicazgo se ubicaba a la orilla de la punta e islas de la laguna de Términos; su capital del mismo nombre estaba ubicada en el otro límite del cacicazgo en los márgenes de la laguna de Petén Itzá.

Acalan (tierra del pueblo de las canoas —como la nombra Thompson—), al suroeste de la laguna de Términos y cuya capital era Izancanac (o Itzamkanac)⁴⁹.

⁴⁹ El mayista France V. Sholes descubrió en 1933 textos en lengua chontal en el Archivo General de Indias, en Sevilla, conocidos como los Papeles Paxbolon-Maldonado y otras fuentes documentales provenientes de expedientes judiciales del siglo XVI que le permitieron, a partir del análisis lingüístico, dar a conocer parte de la historia —previa a la Conquista y hasta 1604— de los pueblos asentados entre los actuales estados de Yucatán y Tabasco al oriente del río Usumacinta, en un libro en inglés en 1948 en coautoría con Ralph Roys y publicado en español bajo el título

Tutul Xiu o Tutu Xiú (*tutul*, rebosar, y *xiuil*, virtud: los que rebosan de virtud; en otra versión, dada su procedencia náhoa, se dice que xiu deriva del náhoa *xihuitl*, yerba), cuya capital era Maní (quiere decir pasó, se acabó), en la que Landa siendo Provincial de la Orden franciscana cometió en junio de 1562 los mayores abusos, tormentos y pillajes en contra de los indios; se ubicaba en la parte central de la península.

Hocabail Humún, con capital en Hocabá (*hoc*, asentarse, y *cab*, tierra).

Zotuta, con capital en Tibolón; este pequeño cacicazgo fue fundado en la zona norte-centro de la península por un miembro de la familia Cocom después de la destrucción de Mayapán; años más tarde un descendiente de ese linaje, Lorenzo Cocom decidió ahorcarse ante los atropellos de Maní.

La última provincia era Cuzamil (hoy Cozumel).

b) La llegada de los españoles

Landa (capítulo V) describe las provincias de Yucatán sujetas a los cuatro pueblos de españoles existentes en la segunda mitad del siglo XVI: del pueblo de Salamanca dependían Chactemal y Bac-halal; a Valladolid estaban sujetas Ekab, Cochuah y Kupul; a la ciudad de Mérida, Ahkinchel, Zotuta, Hocabail Humún, Tutu Xiú, Ceh Pech, Chakán e Izamal (en maya el nombre correcto es Itzamal, de *Itz*, rocío o lluvia fina, y *emal*, bajar o descender; fue un centro religioso indígena de la mayor importancia en el que imperaba el dios Itzamná, rocío del cielo; siendo Landa guardián mayor del Convento prácticamente esclavizó a los mayas de Izamal); y correspondían a San Francisco de Campeche: Acanul, Can Pech, Champutún y Tixchel.

El primer contacto español con mayas de la península de Yucatán, fue en 1511, cuando la carabela de Valdivia, un funcionario español, salió del Darién rumbo a Santo Domingo, y encalló en los Bajos de las Víboras⁵⁰. Naufragaron y sólo se salvaron dos: Jerónimo de Aguilar, quien posteriormente seguiría a Cortés en 1519 como intérprete y, Gonzalo Guerrero, quien dando lugar a un excelso ejemplo de amor se casó con una princesa de Chetumal y murió en 1536 luchando en contra de los españoles horadado de orejas y labios y pintado a la usanza maya, dando nacimiento al mestizaje y a nuestra nacionalidad⁵¹.

Aunque posteriormente se dieron las expediciones de Francisco Hernández de Córdoba en 1517 y de Juan Grijalva en 1518, el primero de los cuales desembarcó en Isla Mujeres y después en tierra firme, en tanto que el segundo tocó la isla de Cozumel, no tuvieron en realidad mayor importancia; y, desde el punto de vista indígena, tan sólo fueron significativas como anuncio de lo que había de suceder. Con el arribo de Hernán Cortés y su gente, entre quienes venía por segunda vez Francisco de Montejo, el futuro "conquistador" de Yucatán, se fue confirmando la presencia inevitable de los hombres barbados, de "los comedores de anonas", como les llamaron desde un principio los mayas⁵².

Pero no fue sino hasta años después, en 1527, cuando Montejo iniciaría el primer intento de la "conquista" de Yucatán, la cual sólo se consumaría hasta fines de 1546. Diferente fue la

Los chontales de Acalan Tixchel, con la traducción de Mario Humberto Ruz y Rosario Vega. UNAM-CIESAS. México, 1996, cuya reseña, realizada por Pedro Bracamonte y Sosa, hemos consultado en *Revista Mexicana del Caribe*, número 4, año II, Chetumal, Quintana Roo, México, 1994, pp. 245-249/ o bien UNAM-CEM-CIESAS-Instituto de Cultura de Tabasco, 1994

⁵⁰ Cf. León-Portilla, *El Reverso de la Conquista*, p. 65. Ahora también se sabe que nueve años antes, fue precisamente Bartolomé Colón, hermano del almirante del mismo apellido, quien en agosto de 1502 tuvo contacto con una gran canoa con 25 indígenas a bordo, en la Isla Guanaja, en el Golfo de Honduras y se supo desde entonces que aquella gente civilizada que vestía prendas de algodón y conducían mercancías de cobre, alfarería y cacao, venía de la región maya: "los europeos ya tenían noticias de los mayas y éstos, aunque en menor escala de difusión, también iban cobrando conciencia de la intrusión de tan extraños visitantes en su territorio". Cf. Miguel Arzapalo Marín. "Las Actitudes de Mayas y Europeos Durante los Primeros Encuentros" en *Universidad de México*, número 560-561, septiembre-octubre, 1997, pp. 24-28

⁵¹ Véase Conrado Roche Canto. *En Tierra Maya se Inició la Formación de México*. Pensamiento Actual, 33, Federación Editorial Mexicana, México, 1978. Reivindicando el concepto de padre fundador de América, en oposición al de personaje que encarna la traición por dignidad, resulta también interesante la opinión de Francis Pisani. "La Historia al Revés" en *Los mayas*, pp. 45-50; así como la publicación de un relato escrito en 1725 por el fraile franciscano Fray Joseph de San Buenaventura pero atribuido a Gonzalo Guerrero, *Historias de la Conquista del Mayab*. (Gabriela Solís Robleda y Pedro Bracamonte y Sosa, eds.) Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida, 1994

⁵² Cf. León-Portilla. *El Reverso de la Conquista*, p. 66

suerte de los estados mayances de lo que hoy es Guatemala, pues Pedro de Alvarado inició a finales de 1523 sus intentos por conquista el sur: la región de los que hoy es el Soconusco y los señoríos de los cakchiqueles, los quichés, los tzutujiles y otros más. Con base en los testimonios del propio Alvarado, pero sobre todo en las relaciones de los vencidos, en este caso quichés y cakchiqueles, León-Portilla nos relata la secuencia de los hechos más importantes⁵³.

El conquistador español, acompañado de otros trescientos hombres de Castilla, así como por numerosos indígenas, en su mayoría tlaxcaltecas —razón por la que también debe buscarse en fuentes como el Lienzo de Tlaxcala versiones indígenas sobre los mayas— venció a los quichés el 20 de febrero de 1524 (el día 1-Ganel en su calendario), tal y como está referido en la segunda parte del manuscrito cakchiquel, conocido también bajo el título de Memorial de Sololá (estos anales de los cakchiqueles es la fuente en la que se encuentra el testimonio de los sabios e historiadores de esta región indígena acerca de la “conquista”).

Los quichés intentaron, sin éxito, oponerse al ataque español reuniéndose en Totonicapán y pelearon por primera vez en las orillas del río Tlapa. En la última batalla, en la inmediaciones de Quetzaltenango, se hallaron frente a frente Alvarado y el gran quiché Tecum Umán, según el texto indígena de los Títulos de la Casa Ixquin-Nehaib, del que León-Portilla dice que se transforma en verdadero poema épico: “Tecum Umán como transfigurado alzó el vuelo que venía hecho águila, lleno de plumas que nacían de sí mismo... Intentó matar el Tonatiuh (Alvarado) que venía a caballo y le dio al caballo por darle el Adelantado lo aguardó con su lanza y le atravesó por en medio a este Capitán Tecum Umán”. Y desde ese momento, aquel lugar recibió el nombre de Quetzaltenango, o sea, el lugar defendido por el quetzal.

Los señores quichés, al conocer la derrota, se fingieron amigos de los españoles y con intención de derrotarlos, los recibieron en su capital Gumarcaaj, pero Alvarado hizo prisioneros a los señores, los mandó quemar y puso fuego a la capital quiché en marzo de 1524; a mediados de abril del mismo año, conquistó a los tzutujiles enfrentando una valiente defensa de los indios de la región del Lago Atitlán. Más tarde conquistó los señoríos de Izcuintlán y Cuzcatán y aplastó una rebelión de más de un año de los cakchiqueles en 1525, quienes finalmente aceptaron pagar tributo. El 25 de julio de 1524, Alvarado estableció la capital de Guatemala en Iximichk, a la que llamó Santiago de Guatemala, trasladando la capital en 1527 al Valle de Almolonga.

A partir de entonces se dieron entre mayas y españoles relaciones cordiales y las más de las veces hostiles; con relación a los de Yucatán, el Adelantado Montejo se asentó en Chichén Itzá, por la cercanía de la importante ciudad de Tcooh y ante la complacencia de los Cheles quienes se le rindieron; fue recibido amistosamente por los Xius, antiguos pobladores de Uxmal y de hecho le ayudaron en las batallas. Los de Chetumal en cambio opusieron resistencia y lo obligaron a embarcarse rumbo a Honduras (la campaña de Bacalar duró de 1528 a 1531). En Campeche peligró su vida y la de su hijo en su intento de consolidar la “conquista”. Los Cocomes de Mayapán y los Cupules de Chichén Itzá resistieron frente al joven Montejo. La Relación de Ah Nakuk Pech, señor de Chac-Xulub-Chen contrasta en su descripción con las de Montejo y Landa; dicha relación, antes citada, procede de la segunda mitad del siglo XVI y contiene desde la llegada de los españoles hasta 1554.

Motivado por las noticias del hallazgo de oro en Perú, Montejo El joven conquistó en definitiva a Yucatán en el año de 1541; estableció la capital el 6 de enero de 1542 en Tihó (contracción de Ichzanzihoo, de *ich*, dentro; *caan*, cielo, y *zihoob*, los que nacieron: lugar de los nacidos en el cielo), bautizada por los españoles como Mérida; sin embargo, sólo “se consolidó la conquista” hasta fines de 1546 cuando se impusieron las armas de los “comedores de anonas” frente a la violenta rebelión de los grupos del oriente de Yucatán, los cupules y los chichuncheles,

⁵³ *El Reverso de la Conquista*, pp. 66-71; *Crónicas Indígenas de Guatemala*, edición de Adrián Recinos, Guatemala, Editorial Universitaria, 1957; *The Mayan Chronicles*, edited by Alfredo Barrera Vázquez and Sylvanus Griswold Morley, Washington, Carnegie Institute of Washington, Publication 585 pp. 1-186, 1949; *Memorial de Sololá*, (Memoriales de los Cakchiqueles) edición de J. Antonio Villacorta, Guatemala 1936

que atacaron el 8 de noviembre de 1546 (5-cimi 19 xul "muerte y fin", fecha en extremo significativa en el tzolkin o cuenta astrológica de 260 días).

5. La posición del individuo frente y dentro del funcionamiento estatal

En la estructura de parentesco entre los mayas encontramos la existencia de tres sistemas: patrifiación, matrimonio exogámico y un sistema tribal segmentarizado que demuestran un complejo grado social y político del Estado maya prehispánico.

Ya las fuentes de información obtenidas del análisis de la filiación y el matrimonio tanto de las sociedades mayas coloniales y contemporáneas han denotado en su seno la existencia de un sistema de patrifiación, lo cual, funda la presunción de que así era también en el ámbito prehispánico. En efecto, del estudio de grupos étnicos como los lacandones se han deducido datos para estudiar la organización social de los mayas; los lacandones tradicionalmente han habitado las selvas vírgenes de Chiapas, cerca de la Laguna de Petén Itzá, en los límites con Guatemala y, gracias a ello, así como a un sistema endogámico han conservado casi puro su idioma; esto, además, es lo que ha permitido verificar las deducciones sobre la analogía de su estructura familiar con la de sus antepasados, pues según la etnografía, el idioma es un instrumento esencial para conocer la transformación que se ha operado en una sociedad. El proceso de aculturación es menor en la medida en que el idioma ha sufrido pocas influencias extrañas.

Las recientes investigaciones provenientes de la iconografía clásica, en particular de la lectura de las estelas de bajorrelieves de Palenque y Yaxchilán, así como de las pinturas de Bonampak han confirmado la información sobre la estructura de parentesco. El sistema de patrifiación consiste en que el nombre —y por ende la identidad en el seno del grupo social— así como la transmisión de bienes y privilegios (prestigio y poder), se hacían por medio de descendencia paterna, permitiendo la formación de linajes.

La convivencia de varios linajes dio lugar a la formación de grupos más amplios llamados clanes, que estaban asentados en un territorio que pertenecía precisamente al clan. En Sociología, se entiende por clan un grupo de individuos que tienen entre sí parentesco consanguíneo, o que se consideran unidos por lazos familiares, en virtud del tótem del clan. El tótem, es un objeto o animal que los miembros de un clan toman como emblema protector o ascendiente, lo usan como apellido y lo graban en sus armas y vestidos. Existieron entre los mayas tantos ejemplos como familias hubo: Chel, (pájaro); Balam (tigre); Pech, (garrapata); Baz (mono); Chan (pequeño); Can (culebra); etcétera.

Los nombres se heredaban del padre y de la madre, y al igual que nuestros apellidos predominaba el del padre. La diferencia consistía en que el nombre tenía tres variantes a lo largo de la vida de las personas. El primero, adoptado entre los tres y los doce años, en la ceremonia *emku* (bajada de dios) en la que celebraban un bautizo (*caputzihil*: nacer de nuevo) similar al católico, incluso con un padrino o madrina; el menor era llevado ante el ahau can para que le viese el hado, le dijese el oficio que había de tener y le pusiese el nombre que había de llevar durante la niñez. Cierta tiempo después comenzaban a ser llamados, con el nombre del padre y cuando contraían matrimonio con los nombres de los progenitores, el del padre como nombre propio y el de la madre como apelativo. Así, al hijo de Chel y Chan llamaban Nachanchel, que quiere decir hijo del señor Chan y de la señora Chel (Landa, capítulos XXIV, XXVI y XXXII)⁵⁴.

⁵⁴ Sansores Hernández, en su capítulo décimo "Forma de poner nombre entre los mayas" siguiendo a Ralph Roys (*Personal Names of the Mayan of Yucatan*, Washington, 1940), sostiene que los nombres de las personas podrían presentar cuatro fases: la primera *paal kabá*, era el nombre de la infancia y para ello se usaban nombres de animales, plantas u objetos, anteponiendo el prefijo *ah* para los hombres e *ix* o *x* para las mujeres, y después el apellido paterno, por ejemplo: Ah Balam (Jaguar) Puc o Ah Chuy (Gavilán) Puc. La segunda fase, *naal kabá*, correspondía al nombre que era impuesto en la ceremonia *emku*, en el que la partícula *Na* (madre) sigue al nombre común o apelativo materno y a continuación el apellido paterno: Nachi Cocom, Na Chan Chel o Na Poot Xiu. Una tercera fase, *coco kabá*, era poco usual y correspondía al mote o apodo: Ah Nochtih Ich (cara de lechuga) o Ah Pach Uitz (el que vive detrás del cerro). La cuarta fase era el nombre profesional o de oficio: Chilam Balam (profeta Balam) o Ah Kim Chi (sacerdote Chi), véase, "El Derecho Consuetudinario Maya", pp. 59-60

Del uso de los nombres se advierte la desigualdad entre el hombre y la mujer mayas. El papel de la mujer en la familia y en la vida comunal no era prominente. En efecto, Landa afirma en el capítulo XXXII que la participación de las mujeres estaba limitada a ciertos ritos religiosos y no las dejaban entrar en los templos cuando hacían sacrificios, pues era derecho exclusivo de los hombres derramar la sangre propia en los rostros de los ídolos y ofrecer en las fiestas las ofrendas de comidas y bebidas a sus dioses, aunque estas ofrendas eran preparadas por las mujeres; éstas tampoco podían mirar de frente a los hombres cuando se los encontraban en algún lugar o cuando les daban de beber y les hacían lugar para que pasasen.

La patriliación era reflejo del sistema tribal segmentarizado y determinaba a su vez la existencia de matrimonios de tipo exogámico. Los mayas consideraban que quienes llevaban el mismo apellido eran parientes consanguíneos, y por eso se debían ayuda mutua y fidelidad, aunque no se conociesen o procedieran de otro pueblo, y no se casaban con otra persona que llevara el mismo nombre, por considerado una infamia.

Pérez Galaz observa que la primera ley biológicosocial que aparece en el clan maya es la prescripción relativa a la exogamia: los miembros del mismo clan no pueden contraer uniones sexuales entre sí; esa ley al principio es meramente subjetiva y con el tiempo se convierte en objetiva. Así, del tabú se pasa al primer código de leyes prohibitivas; “los tabúes se extienden más tarde a la propiedad, y luego a los demás órdenes de la organización social”⁵⁵.

La transformación de la sociedad maya de la recolección al establecimiento de la agricultura — que permitió una fuente segura de alimentos—, así como la transición de la caza hacia la domesticación de animales y la extracción de minerales —como la sal y el pedernal— fueron factores que aumentaron la productividad y repercutieron en la necesidad de aumentar la fuerza de trabajo; esto se logró con la captura de esclavos entre los prisioneros extraños al clan durante las guerras y, formando con ello, la primera división clasista: señores y esclavos. Desde luego, ya antes existían diferencias dentro del clan a causa del rango militar y también entre sexos, pero sobre todo por cuanto a trabajos manuales y no manuales, provocándose que los trabajadores manuales tributaran a favor de los dedicados a actividades no manuales: nobles, sacerdotes, militares de alto rango, etcétera. De hecho, con la evolución de la sociedad no desaparecieron los clanes familiares, por el contrario, los más antiguos y por ello de mayor abolengo se convirtieron en una de las clases dominantes, la nobleza, con apoyo de los sacerdotes; y aún después de la victoria española, algunos se sometieron voluntariamente para conservar sus cacicazgos y otros se opusieron con valentía como los Cocom de Sotuta.

En la organización social del pueblo maya prehispánico encontramos básicamente la siguiente clasificación: nobleza, sacerdotes, guerreros, tributarios y esclavos; además, había una distinción y era con respecto a los extranjeros, distinguiendo especialmente a los mexicas.

a) La nobleza

Los nobles (almehenoob), estaban encabezados por el monarca, ahau o halach uinic, como representante del clan más poderoso; ejercía su poder en todo el territorio dominado pero delegaba ciertas funciones a miembros destacados de su linaje que ocupaban puestos de mando y asumían responsabilidades específicas de tipo administrativo o bien militar. Sus funciones y atribuciones las expondremos al hablar de la estructura y funcionamiento del Estado.

La nobleza habitaba dentro de los muros de las ciudades. No pagaba tributos y tenía grandes posesiones territoriales que cultivaban sus esclavos, o que eran trabajadas, a manera de feudos, por los tributarios a quienes consideraban sus vasallos; los nobles vivían en la ociosidad, pues según López de Cogolludo, “no trabajaban sino que se dedicaban a los templos, ceremonias y fiestas”.

Pérez Galaz sostiene, a la manera de Shulz en su *Geografía Humana*, que los factores geográficos influyeron notablemente en la vida de los mayas, por ejemplo, la necesidad de agua originó la formación de ciudades en la cercanía de los cenotes, así la ciudad de Chichén Itzá, en su etimología expresa claramente su origen: *chi*, boca y *chen*, pozo, perteneciente a los Itzaes. También las viviendas reflejaron por su estructura la influencia del medio en que vivían; el excesivo clima caluroso provocó la construcción de casas frescas de madera cubiertas de una paja o vegetal abundante en la península, llamada huano, tal y como aparece descrito en diferentes fuentes⁵⁶.

Sin embargo, nosotros consideramos que junto a la anterior explicación es necesario tomar en cuenta que el uso de otros materiales estaba sujeto a diversas circunstancias. Por ejemplo, la complejidad del manejo de los materiales calcáreos, que también fueron abundantes, determinó que fueran utilizados únicamente para la construcción de las residencias de la elite rectora, así como para las funciones administrativas y, sobre todo, para fines religiosos, logrando hacer de la construcción con piedra un asombroso arte, de donde se advierte la asimetría social.

Por eso las ciudades eran, además de centros ceremoniales, complejas estructuras urbanas en medio de las cuales se destacaban los edificios principales: “templos con hermosas plazas y en torno de los templos estaban las casas de los señores y de los sacerdotes, y luego la gente más principal, y así iban los más ricos y estimados cercanos a éstas y a los fines del pueblo estaban las casas de la gente más baja” (Landa, capítulos XVI y VII); y, en el caso particular de Mayapán, dentro del cercado no había sino templos y casas para los señores y el gran sacerdote; fuera, se encontraba la casa del mayordomo, denominado caluac, y los tributarios y esclavos vivían más alejados del cercado (Ichpa, equivalente a ciudad, de *ich*, dentro, y *paa*, cerca o pared: dentro de las cercas).

b) Los sacerdotes

Los sacerdotes constituían la clase social más importante, luego de la nobleza y conservaban una influencia preponderante en el gobierno. La jerarquía sacerdotal comprende el gran sacerdote, el chilam, los hechiceros y médicos, los chaces y el nacon y todos ellos se sometían a rigurosos ayunos y abstinencias durante las solemnidades (Landa, capítulos VII, XX, XXIV, XXVII, XXVIII y XXXII)

Son varias las denominaciones que aparecen en las fuentes referidas al nombre del gran sacerdote: ahau can may⁵⁷ y también ah kin may; en otras Relaciones es llamado alquin, lo mismo que ah kin.

Los supremos sacerdotes eran muy reverenciados por los gobernantes a quienes les daban consejo y respuestas a sus consultas; otras de sus funciones consistían en atender el servicio de los templos, declaraban los tiempos en que había de hacerse la siembra, predecían las lluvias y las buenas o malas cosechas; llevaban la cuenta del origen de sus linajes, especialmente si alguna familia venía de alguna casa de Mayapán, y auguraban el destino de las personas. Enseñaban sus ciencias a los hijos de los nobles sobre la cuenta de los años, meses, días, las fiestas y ceremonias, la administración de sus sacramentos, los días y tiempos fatales, sus maneras de adivinar, remedios para los males y cosas antiguas; todo eso lo escribían en libros en una hoja de papel larga doblada con pliegues y hecha de las raíces de un árbol. Proveían de sacerdotes a los pueblos cuando faltaban, examinándolos en sus ciencias y ceremonias y les encargaban de las cosas de sus oficios y el buen ejemplo del pueblo. El ahau can tenía “repartimiento de indios y que además de las ofrendas, los señores le hacían presentes y que todos los sacerdotes de los pueblos le contribuían”.

⁵⁶ Idem, pp. 21-24. Dichas viviendas reciben el nombre común de *palapas*.

⁵⁷ *Ahau can* significa “señor serpiente” y según Izquierdo equivale al cihuacoatl de los mexicas. La misma autora nos dice que entre los quichés el sacerdote supremo se llamaba *Chalamicat*. Cf. “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas”, p. 20

De acuerdo con Las Casas, el ah kin se distinguía por su pertenencia a un linaje determinado pero diferente a la ascendencia del ahau, lo cual permitió una ampliación aristocrática del poder u oligarquía que llegó a incluir a numerosos miembros de varias familias. La importancia del sacerdote supremo era tal que, según Izquierdo, el halach uinic debía consultar los augurios de aquél para dar ciertos pasos en la administración pública, o al menos legitimarlos⁵⁸.

El oficio de Chilam (profeta) tenía a su cargo dar las respuestas al pueblo acerca del demonio (Xibalbá) y su importancia era tal que “acontecía llevarlos en hombros”.

Los hechiceros y médicos practicaban la adivinación y la curación, lo cual era motivo de mucha religiosidad.

Los chaces o chaacoob (de *chaa*, ayudar a otro) y el ah nacom auxiliaban al ah kin cumpliendo funciones relacionadas con los rituales y solemnidades festivas e intervenían en los sacrificios humanos; los primeros, eran cuatro hombres ancianos elegidos en cada fiesta para su debido cumplimiento, y ayudaban sujetar a la víctima uno por cada extremidad, y el segundo, que ocupaba su cargo en forma vitalicia, abría los pechos de las víctimas.

Podemos añadir a otro sacerdote, al que luego nos referiremos, encargado del rito matrimonial y que recibía el nombre de ah tanzah.

c) Los guerreros

Debemos distinguir las diferentes escalas jerárquicas existentes en los ejércitos mayas. Desde luego, el jefe supremo en la milicia lo era el ahau y, en su respectiva provincia, el encargado de las huestes guerreras lo era el batab⁵⁹. Sin embargo, las funciones administrativas les impedían el ejercicio directo su cargo y para su cumplimiento delegaban sus funciones militares en dos “capitanes”, como los llama Landa (capítulo XXIX).

Uno de los capitanes, el nacon o nacom (homónimo del sacerdote antes mencionado, pero sin relación alguna entre ambos) era elegido por el gobernante para fungir en su cargo por tres años y con él coordinaba la organización de las batallas.

Era en la práctica el verdadero jefe activo del ejército; realizaba ayunos y se alimentaba exclusivamente de pescados e iguanas; observaba abstinencias consistentes en no embriagarse y no podía tener relaciones ni recibir ninguna atención personal de ninguna mujer, incluyendo la suya; y era muy reverenciado a grado tal que sus objetos personales eran separados durante su ejercicio para que no fueran usados por nadie más, evitándose que tuviera él mucho contacto con el pueblo. Margadant comenta en su *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano* que una desventaja de los mayas en su lucha contra los españoles fue su costumbre de deponer las armas al ver caído a este capitán, de ahí su importancia. El otro capitán al que nos hemos referido ostentaba su cargo a perpetuidad y lo heredaba a sus hijos. Según Mimenza Castillo, tenía por nombre ah kulel y, nosotros sostenemos que es el mismo que desempeñaba funciones jurisdiccionales, como veremos más adelante.

Una guerra sólo se iniciaba mediante la declaración correspondiente, la que se llevaba a cabo mediante el envío de una embajada y los diplomáticos eran los jefes de los ejércitos a que nos hemos referido, quienes, además, perfeccionaban cualquier tratado militar y concertaban la paz. Al partir hacia la guerra, era condición importante que un individuo fuera a la vanguardia enarbolando un estandarte, pues reconocían el valor emblemático de las banderas. La traición de un miembro del ejército era penada con la muerte y el trato dado por los vencedores a los vencidos era implacable, gozándose del derecho de esclavizar a los prisioneros comunes, pues éste era uno de los fines de las guerras. También se intercambiaban por rescates, sobre todo a los

⁵⁸ “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas”, pp. 20 y 22

⁵⁹ Loc. cit.

más importantes o, solían sacrificar a éstos en acción de gracias a sus dioses. Practicaron ampliamente la guerra y, precisamente por eso debieron existir los grados intermedios

Recientemente, el arqueólogo mexicano Carlos Brockmann, ganador del Premio Palenque, 1995, ha planteado la existencia de por lo menos tres sistemas de infantería diferenciados y su armamento respectivo —lanzas y dardos— en la confrontación armada en las tierras bajas mayas (Usumacinta y La Pasión) en el Clásico Tardío: lancero pesado, lancero ligero y lanzador de *hulche* o dardos. Esta jerarquización militar se basó en evidencia lítica y escultórica que permite distinguir armamento, indumentaria e insignias⁶⁰.

Los soldados, llamados holcanes, eran gente del pueblo y constituían el grueso del ejército, se reclutaban por propia decisión pero, en caso necesario, se les enrolaba en forma de leva. En tiempos de paz, los holcanes se dedicaban a su actividad habitual; en tiempo de guerra el sostenimiento del ejército era costado por los capitanes, de su propio peculio y de ser necesario el pueblo contribuía para tal fin, gozando la milicia de facilidades de asilo en cualquier lugar que llegase. Pérez Galaz supone que debió existir un cierto número de soldados que permanecieran reclutados, aún en tiempos de paz⁶¹, pues cuando llegaron los españoles hallaron que los mayas habitaban juntos en pueblos con muchos policías; sin embargo, no creemos que por policía deba entenderse necesariamente soldado, y no se trata de una confusión conceptual, pues debió existir diferencia entre quienes servían a la milicia y quienes prestaban servicios de seguridad pública al interior de una comunidad, al menos eso podremos observar al analizar las funciones burocráticas.

Quien tenía capacidad económica y no deseaba ingresar al ejército, cuando era llamado para ello, sólo podía evitarlo de acuerdo a la *Relación de Quinicama o Moxopipe* si “contribuía con parte de su hacienda para pagar soldados y perdía la parte del pillaje que le debía el despojo que en la guerra se hacía”.

d) Los tributarios

Los tributarios (macehualoob), constituían la clase trabajadora y estaban obligados a pagar tributos, aportar servicios y a pelear en los ejércitos; sus principales actividades consistieron en cultivar la tierra, a título particular o en comunidad; algunos se dedicaban a los diversos trabajos manuales derivados de la agricultura; la actividad a la que más se dedicaron fue al comercio, entre otros muchos oficios como los de ollereros y carpinteros, que elaboraban ídolos de barro y madera, o los de cirujanos o hechiceros que curaban con yerbas; otros explotaban salinas y, en general, practicaban la caza y la pesca, actividades estas tres últimas que las realizaban siempre en comunidad, pagando una parte como tributo (Landa, capítulos XX, XXIII, XLIV, XLV, XLVI y L).

En general, recibían los nombres de chambel uinic, yalbá uinic, pizil uinic y otros que viene a significar lo mismo: gente común y plebeya. Sin embargo, los que a través del comercio o de alguna otra actividad lucrativa hubiesen alcanzado alguna riqueza se distinguían de los demás por algunas distinciones de que gozaban; recibían el nombre de atzmen uinic (hombre principal y plebeyo, de mediano estado)⁶².

e) Los esclavos

Constituyen la clase más baja de la sociedad maya (pentacoob). En el capítulo XVIII de la *Relación*, Landa escribe que “entre otros vicios que tenían”, los mayas compraban y vendían esclavos.

⁶⁰ Véase en la revista del INAH *Arqueología Mexicana*, Sylviane Boucher. “Indumentaria Guerrera Maya”, vol. III, núm. 17, enero-febrero 1996, pp. 54-59 y Carlos Brockmann. “Armamento y Organización Militar de los Mayas”, vol. IV, núm. 19, mayo-junio 1996, pp. 66-71

⁶¹ *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 62-63

⁶² Alfonso Villa Rojas. “La Tenencia de la Tierra entre los Mayas de la Antigüedad” en *Estudios Etnológicos. Los Mayas*, 2ª ed., Serie Antropológica, 38. IIA-UNAM, México 1995, p. 39

En la opinión de Pérez Galaz, podían ser comprados o vendidos como cosas y el dueño disponía a su arbitrio de sus vidas, las que muchas veces fueron inmoladas en los sacrificios; los esclavos podían adquirir su libertad al estilo de la manumisión del derecho romano, pero pagando cierta cantidad en numerario, pasando a la condición de tributarios. Afirma también que los hijos de los esclavos heredaban esa condición social y la unión con una esclava también provocaba asumir esa condición. Sostiene el mismo autor que la causa de su origen era la de ser prisioneros de guerra, o bien como castigo de un delito de orden común. Los esclavos eran, unas veces, sacrificados en las solemnidades de importancia, pero las más de las veces, se les destinaba al trabajo pesado en la agricultura ⁶³.

Si capturaban en la guerra a un personaje importante lo sacrificaban y era ofrecido junto con los despojos de los muertos en grandes ofrendas y acostumbraban limpiar las quijadas, ponerlas en sus hombros y exhibirlas “como divisa en los bailes en señal de victoria”. Los demás prisioneros se convertían en esclavos de quien los capturaba (capítulos XXVIII y XXIX).

f) Los extranjeros

Landa (capítulo IX) menciona que los mexicanos no gozaban los mismos derechos que los mayas y tenían prohibido casarse con mujeres mayas. Luego de la destrucción de Mayapán, los mayas les asignaron como lugar para habitar el cacicazgo de Acanul.

6. La estructura y funcionamiento del estado

Una de las características que distinguía a los gobernantes era una barra ceremonial en las manos, denominado cetro maniquí ⁶⁴ y así están representados en todas las estelas de la época clásica y en general en todo el arte maya; dicho cetro, símbolo de su linaje, tenía en un extremo la cabeza del dios Bolom Dz'acab y estaba colocado en una posición de este a oeste, denotando el máximo poder cívico y religioso que emana del sol en su ruta cósmica, de ahí que sean tan frecuentes las escenas políticas como las de inspiración religiosa con la evidente intención de plasmar su desarrollo político alcanzado mediante el prodigioso desarrollo de su sistema religioso, por ello Marion sostiene:

No es exagerado afirmar que el éxito político, social y por ende cultural de los mayas clásicos se debió al peso desmedido que tuvo la religión en la vida de esas ciudades, en tanto vehículo de las máximas aspiraciones humanas: mediante la reflexión y el estudio, lograr rebasar su condición de vulnerabilidad existencial, para penetrar el misterio del cosmos y con él el de la historia, hasta inmortalizarse, volviéndose dioses ⁶⁵.

a) Organización política

1. *El máximo gobernante*. En la cúspide de la pirámide burocrática estaba el halach uinic, también llamado ahau, cuyas acepciones más generales en español son rey, emperador, monarca, príncipe o gran señor. Su significado literal es “hombre verdadero”, pero el *Diccionario de Motul* también lo traduce como “obispo, oidor, gobernador provincial o comisario”. Izquierdo nos informa que los mayas daban este nombre de ahau al soberano español en la época colonial y era con el que los quichés conocían al gobernante más encumbrado; por su parte los cakchiqueles lo denominaban ah pop, “el de la estera”, que era símbolo ancestral de poder y autoridad entre los

⁶³ *Derecho y Organización Social de los Mayas*, p. 42. Desconocemos la fuente de la afirmación relativa a los hijos; sabemos que Landa no habla del matrimonio entre esclavos, su única referencia, además de los esclavos de guerra, es respecto de la licitud de hacer con sus cosas lo que querían (capítulo XXVII).

⁶⁴ Véase Clemency Coggins, “The Manikin Scepter: Emblem of Lineage”, *Estudios de cultura maya*, XVII, Centro de Estudios Mayas, UNAM, México, 1988, pp. 123-158, citado por Izquierdo, “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas”, p. 18

⁶⁵ “Hacia un Nuevo Milenio: La Filosofía del Tiempo y sus Implicaciones Políticas entre los Mayas”, pp. 188-189

mayas; mientras que los tzutuhiles llamaban al gobernante más importante ah tziquin hay, "señor de la casa del pájaro"⁶⁶.

En relación a esta última denominación, Kohler dice de la organización política de Atilán, que era gobernada por "una pluralidad de príncipes, uno de los cuales funcionaba como jefe o cabeza, atziguinihai, superior a los demás"⁶⁷.

La autoridad del ahau no era absoluta. Como hemos dicho, estaba influenciado ampliamente por el ah kin y, de hecho, la relación que se presentaba entre estos dos funcionarios dio lugar a un gobierno aristocrático bipersonal que no podría catalogarse como despótico, pues permitía un contrapeso en el ejercicio de la autoridad con lo que los abusos se veían limitados; además, existió un Consejo que también limitaba el poder, pero lo más importante es que, si bien, se ignora si los mandatos del ahau se transformaban en códigos escritos, "es claro que sus determinaciones sí constituían precedentes que guiaban acciones posteriores. Seguramente sus decisiones no estaban sujetas al libre arbitrio, sino que la costumbre ya había arraigado un derecho consuetudinario vasto y sólido que predeterminaba sus actos"⁶⁸.

El origen monárquico radica en la guerra, por eso, el poder radicó en el clan de mayor linaje y más poderoso; por ejemplo, relata Landa (capítulo VII) que cuando partió Kukulcan la familia de los Cocomes había sido designada para tener el mando principal en Mayapán "por ser la más antigua y más rica y por ser el que la regía entonces hombre de más valor". En Uxmal, reunía esas características la gobernante familia de los Tutu Xiues; y sobre Chichén Itzá, se puede afirmar lo mismo por suposición, aunque no hay datos que lo confirmen⁶⁹.

La monarquía era hereditaria. Landa (capítulos XX y XXIV) explica que a la muerte del señor, le sucedía el hijo mayor, pero de hecho, los demás hijos recibían siempre el mismo trato y respeto. A falta de hermanos, los sacerdotes y principales del pueblo elegían a un hombre competente para gobernar.

También hubo casos en que el poder político pasaba de manera vitalicia al hermano mayor del ahau, o al más desenvuelto, porque no hubiese hijos varones o porque el heredero fuera menor de edad. La educación de éste quedaba entonces a cargo del tío paterno, quien ejercía el poder por su propio derecho y, como dijimos, durante toda su vida, aunque el heredero alcanzara después la edad para regir. Esta situación permite a Pérez Galaz afirmar con toda razón que los mayas no admitieron el sistema de regencias. En sentido contrario, Margadant sostiene que la dignidad pasaba casi siempre al hijo mayor "con regencia de un tío paterno, si el hijo en cuestión era aún menor de edad".

Sin embargo, la descendencia no era suficiente requisito para acceder al poder, pues todos los aspirantes al mando supremo también debían que pasar un examen contenido en el Libro de las Pruebas del Chilam Balam de Chumayel, cuyo desconocimiento por aquellos era causa de su ejecución inmediata e infamante por considerárseles impostores. Debían probar la legitimidad de su nobleza demostrando que su linaje procedía del simbólico sitio náhuatl de Zuyúa, lugar del que provenía el lenguaje esotérico de los gobernantes, el cual debían dominar. Ya en el

⁶⁶ *Relación de los Caciques de Santiago Atitlán*. Archivo General de Indias. Audiencia de México. leg. 98, 1571. citado por Izquierdo (lo mismo que el Diccionario de Motul). "El Poder y su Ejercicio entre los Mayas", p. 19

⁶⁷ *El Derecho de los Aztecas*, op. cit. pp. 9 y 19; su fuente es una carta de 1571. "Petición de varios jefes indígenas de Atitlán", que en realidad la misma que maneja Izquierdo, pero publicada en una versión francesa de 1838. Aún cuando el título de la obra de Kohler se refiere a los aztecas, hace referencia además de los pueblos de la alianza México-Texcoco-Tacuba a otros veintitrés dentro de los que destacan tarascos, tlaxcaltecos, mixtecos, zapotecos y otomíes, y las dos únicas referencias relativas a regiones ubicadas geográficamente en zona maya las hizo respecto de la organización política de Utlatlán y la ya citada de Atitlán: a eso obedece el vacío que señalaba Mendieta y Núñez.

⁶⁸ Véase Izquierdo, "El Poder y su Ejercicio entre los Mayas", pp. 20 y 22. Aquí observamos una evolución en el pensamiento de la autora, pues en "El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya" (p. 60), expresaba que estos funcionarios públicos "quizá tenían un amplio margen para utilizar su propio criterio judicial: porque en caso de no haber existido códigos, la posibilidad de muchas interpretaciones a la ley estaba abierta". En este último sentido también se expresó Pérez Galaz: "Tal vez por ser poco explícita la ley, gozaron los jueces de amplio arbitrio judicial". *Derecho y Organización Social de los Mayas*, p. 91. Sansores Hernández es de la opinión de que, el derecho maya "se distingue del derecho anglosajón, en virtud de que sus decisiones no creaban precedentes alguno, para casos futuros", "El Derecho Consuetudinario Maya", p. 64

⁶⁹ Cf. Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, p. 66

postclásico se dio paso a una aristocracia política en la que el ejercicio del poder tenía que pasar por una serie de rituales, sustituyéndose el poder unigentilicio⁷⁰.

Landa dice que el ahau regía “concertando los litigios, ordenando y concertando las cosas de sus repúblicas” y advertimos la delegación de su autoridad cuando afirma: “todo lo cual hacían por manos de los más principales”: el ahau proveía de gobernadores (bataboob) a las provincias, y si éstos le eran adeptos confirmaba el nombramiento en sus hijos; además, les encomendaba el buen trato a la gente menuda y la paz de sus pueblos (capítulos VII y XX).

En consecuencia, este soberano territorial tenía injerencia en todos los asuntos, incluyendo los religiosos y, desde luego, ejercía funciones de juez supremo en las controversias de suma importancia:

tenía facultades para legislar normas vigentes no sólo en el poblado de su residencia, sino en todas las comunidades dominadas; [...] incluso aplicaba la ley a las autoridades superiores de otras poblaciones y resolvía los litigios surgidos entre miembros de distintas comunidades [...] cada uno de los miembros de la jerarquía política con atribuciones jurídicas dentro de los límites establecidos por su responsabilidad, tenía un cierto ámbito de independencia para ejercer sus funciones. Sin embargo, como en los regímenes autoritarios, es claro que los halach uinicoob debieron tener potestades para ejercer veto sobre las decisiones de sus subalternos⁷¹.

Una característica del desempeño de los máximos gobernantes era su inflexibilidad para ejecutar la ley, aún a costa del parentesco; Landa cuenta (capítulo VIII) que el hermano del señor de los Tutu Xiues, fue sentenciado por éste a ser apedreado y luego cubierto por un montón de piedras, al haber sido acusado de forzar a una doncella.

2. *El gobernador local.* El gobernante que seguía en la escala del poder es el batab, el cual ha sido caracterizado, según las denominaciones occidentales, como gobernador (Landa), conde (Sánchez de Aguilar), virrey o superintendente general (Carrillo y Ancona). En realidad esa palabra significa simplemente jefe y ha sido descrita también como “cacique”⁷², “señor”, “señor inferior”, “prefecto del pueblo” o “rey”⁷³.

El ahau elegía entre sus familiares más aptos a los bataboob, lo cual, constituía una relación de enfeudación formando una hermandad de varias comunidades en medio de una amplia soberanía territorial y era un mecanismo efectivo para mantener la cohesión de las normas expresas de la máxima autoridad y de los lazos consanguíneos. Las funciones de ambos funcionarios eran similares, pero en grado inferior pues la jurisdicción del batab se limitaba a una provincia o cacicazgo en donde fungía como jefe político independiente, o sujeto a la hegemonía de un soberano territorial —cuando estaba sometido a alguno—.

El batab tenía, además, facultades para legislar y para juzgar y sancionar en asuntos de poca importancia; pudiendo sólo en algunas ocasiones podía imponer penas como la esclavitud o la muerte en casos de delitos graves.

3. *Funcionarios judiciales.* Además de la funciones jurisdiccionales que correspondían al ahau y a los bataboob, existían otras que recaían en el ah kulel y a los ah cuch caboob y, como auxiliares de la administración de justicia maya, a otros funcionarios menores como el tupil.

El ah kulel estaba encargado de la impartición de justicia, por delegación de facultades por parte del batab; al respecto Chi relata que “para oír los litigios y las demandas públicas, el señor tenía un gobernante o persona de rango en las ciudades”. Ese cargo, que no gozaba de facultades legislativas, tenía tres características: era exclusivo para personas de linaje (aunque no

⁷⁰ Cf. Izquierdo, “El Poder y su Ejercicio entre los Mayas”, p. 20

⁷¹ Izquierdo, “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 60

⁷² Según la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europeoamericana*, la voz “cacique” es de origen mexicano y parece que los conquistadores españoles la oyeron por primera vez en las Islas de Barlovento; se aplicó lo mismo a príncipes indios que al jefe de una tribu; citado por Guillermo Colín Sánchez, *Derecho Mexicano de Procedimientos Penales*, 11ª ed. Porrúa, México, 1989, p. 24. Colín apenas toca el tema del procedimiento penal maya, basado en Pérez Galaz (p.22).

⁷³ Ralph L. Roys, *The book of Chilam Balam de Chumayel*, University of Oklahoma, 1967; p. 189, citado por Izquierdo, “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 60

pertenecían a la familia gobernante), era vitalicio y sólo lo podían desempeñar aquellas personas con una brillante experiencia en funciones públicas⁷⁴.

Por estas características, creemos que coincide con el capitán del ejército que hemos mencionado anteriormente, de ahí que ejerciera funciones militares, y el mismo Mimenza le atribuye funciones religiosas como "vicario eclesiástico de la provincia"; además, Pérez Galaz señala que su colaboración en las funciones administrativas de los bataboob era análoga a la del ah kin respecto del ahau.

En asuntos no graves, el ah kulel contaba con facultades para conciliar a las partes, obligarlas al cumplimiento de la norma violada, imponer indemnizaciones, multas o ejecutar otros castigos menores.

Había también consejos o tribunales, a manera de órganos de consulta; su importancia radica en que constituían un límite al poder de los soberanos o de los jueces pues para ejercer sus funciones escuchaban la decisión que los consejos tomaban de manera colegiada. Estos consejos se presentaban en tres diferentes niveles: junto al halach uinic, al batab y al ah kulel.

El halach uinic —informa Las Casas— tomaba el parecer de un grupo de personas que integraban un "Tribunal Supremo" o "Supremo Consejo", tanto para ejercer el poder como para juzgar un asunto legal; para su integración eran convocados en particular los prefectos de los pueblos y los vecinos más ancianos y que eran cabezas de linaje o padres de familia.

Por su parte, en el caso del ah kulel, el tribunal se integraba con varios miembros de la comunidad que fungían como abogados y testigos.

Por último, los bataboob contaban para el ejercicio de sus funciones gubernativas con un consejo del pueblo, inclusive, en asuntos judiciales; en la *Relación del pueblo de Dohot* se señala que eran sólo dos o tres integrantes, que procedían de los patrilinajes más importantes y cada uno de los ah cuch caboob o consejeros, "tenían su voto como regidor en cabildo y sin su voto no se podía hacer nada"; el único caso en que podían tomar decisiones sin la intervención del batab era, precisamente, en cuestiones delictivas en las que éste estuviera involucrado. Su autoridad no sólo era orgánica, pues cada ah cuch cab se desempeñaba también como funcionario administrativo de un barrio o distrito.

Dentro del amplio panorama que Izquierdo nos presenta sobre los cargos públicos y de administración de justicia encontramos que en el peldaño final estaba el tupil, quien de acuerdo a la traducción del Diccionario de Motul era un "alguacil". Del testimonio de Chi, se deduce que los tupiloob carecían de facultades jurisdiccionales, pues su función se limitaba a ser auxiliares en la administración de justicia: debían permanecer ante los jueces durante las diligencias, para ejecutar las órdenes dadas por ellos; así, se encargaban de capturar a los culpables, presentar a los testigos o buscar pruebas, cual policía, puesto honroso entre los mayas y accesible a cualquier miembro de la comunidad con prestigio suficiente. Diego de Landa en el capítulo XVI nos informa que "antes de que los españoles ganasen aquella tierra vivían los naturales juntos en pueblos, con mucha policía"⁷⁵.

4. *Otras autoridades.* Existían otras autoridades diversas de menor jerarquía. El holpop o ah pop era una especie de alcalde encargado de la administración de la región, sobre todo, estaba encargado de la casa del señor en la que se discutían los asuntos públicos y se ensayaban danzas para los rituales comunitarios y contaba, además, con ciertas funciones diplomáticas. Su acepción equivale a mandón.

⁷⁴ Cf. Izquierdo, "El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya", p. 59

⁷⁵ Entre los aztecas, cada sala de los tribunales tenía un alguacil mayor, *achcauhcin*, encargado de prender a los delincuentes aun cuando fuera muy gran señor: sus insignias le hacían conocer y respetar. Había también en el último grado de la escala judicial ciertos ministros que hacían las citaciones o comunicaban las órdenes a manera de alguaciles menores, sin poner reparo en el tiempo ni distancia llamado *topilli* y en Texcoco *topileque*. véase Torquemada Fray. Juan de. *De los Veintidós Libros Rituales y Monarquía Indiana*, tomo II, libro XL, cap. XXVI y libro XIV, cap. VI. citado por Alfonso Toro, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, t. I, pp. 29 y 44

La autoridad ínfima en el ramo administrativo era el yum, desempeñado por el jefe del clan y sólo tenía jurisdicción dentro de la breve localidad donde habitaban sus familiares. Sus funciones tenían mayor aspecto de civiles y religiosas que de administrativas: eran como consejeros con autoridad. Para Pérez Galaz, se trata de una supervivencia de la sociedad clanesca, en tanto que, el poder así ejercido equivalía, en la opinión romanista de Roberto Rivera, a la *patria potestas* ejercida por el *pater familiae*. Existía otro cargo administrativo de importancia: era un mayordomo denominado caluac (en una de sus versiones significa apresurar al que trabaja). Este funcionario estaba al servicio de los señores y era el conducto entre éstos y la gente del pueblo que iba a la ciudad con negocios; traía por señal una vara gorda y corta. Tenía cuentas de los pueblos y de quiénes los regían. Se encargaba de “lo que era menester en la casa del señor, como aves, maíz, miel, sal, pesca, caza, ropas y otras cosas [...] su casa era como oficina de su señor”. El caluac también estaba encargado de buscar a los mancos y ciegos para satisfacer sus necesidades de manutención (Landa, capítulo VII).

5. *La Hacienda Pública*. En materia de tributos, Landa relata que se necesitaba licencia del señor para la cosecha de sal, pagando por ella con algún servicio “o de la propia sal o de las cosas de sus tierras”; y que Francisco Euan, personaje del pueblo de Caucel, “probó que el régimen de la ciudad de Mayapán había puesto a sus antepasados en la costa, con cargo de ella y del repartimiento de la sal”. También era usual pagar los tributos con telas de algodón pues había una gran producción de algodón, el cual se hilaba y tejía (capítulos VII, XLIV y XLIX). En opinión de Rivas y Cosgaya, los tributos eran “adecuados al trabajo personal de cada individuo”. Además de los gastos propios del gobierno, los tributos se destinaban a cubrir los gastos para el culto, para los ejércitos (en tiempo de guerra), para la educación, para obras materiales y para la beneficencia pública ⁷⁶.

Antes, dijimos que el ah cuch cab desempeñaba también una función administrativa. Dicha función era precisamente en materia de tributos, pues estaba bajo su cuidado el tzucul o cuch teel, es decir, una parcialidad o parte del pueblo que ha sido identificada por investigadores como Roys y Sholes, con el barrio o calpulli azteca, aunque de manera limitada; esta entidad política, religiosa y militar existió en la división en cuatro distritos de la ciudad de Mayapán cuando ésta fue abandonada por los Xiu, así como en una división similar que existió también en Chichen Itzá y en Itzamkanac (la capital de la provincia de Acalan). El probable origen azteca de esta parcialidad también es esbozado por otros investigadores. Así, Thompson pretende descubrir entre los Itzaes costumbres mexicanas como la de un gobierno dual, bajo del cual existía una organización en cuatro calpullis gobernados cada uno por un batab. Finalmente, Calixta Guiteras también encontró entre los tzotziles, a mediados de este siglo, una subdivisión territorial del municipio denominada calpul conformada por tierras de linajes exogámicos patrilineales. A pesar de la oscuridad de este sistema de la organización política maya prehispánica, es indudable el rango político del funcionario denominado ah cuch cab, a quien, el Diccionario de Motul define como “Indio principal que tiene a su cuidado alguna parcialidad para recoger tributo y para otras cosas de comunidad” ⁷⁷.

b) Jurisdicción maya

Para reclamar la reparación de un derecho violado debía acudirse ante los jueces nombrados por el rey o cacique. Los gobernantes no sólo ejercían la autoridad política sino que también hacían las veces de jueces. El ahau delegaba funciones en el batab y éste a su vez en el ah kulel.

⁷⁶ Pérez Galaz afirma: “La inclusión de la beneficencia entre las funciones administrativas del gobierno, demuestra que los legisladores mayas, conocieron, cuando menos, los rudimentos humanitarios que luego han constituido el *Derecho de Asistencia Social*, de reciente creación: es un galardón eterno para su Derecho, ya que aún en la legislación moderna la reglamentación sobre ese ramo es una novedad”. *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 67-70 (recordemos que esta obra es de 1943).

⁷⁷ Cf. Alfonso Villa Rojas, “La Tenencia de la Tierra entre los Mayas de la Antigüedad”, pp. 31-35

1. *Oralidad de los procedimientos.* La transformación social, y consecuentemente la del derecho, no provocó el tránsito de la norma consuetudinaria a la norma escrita: "Todo el Derecho Maya fue consuetudinario [...] no existieron normas escritas ni documentos quirográficos, estando los preceptos jurídicos y legales, arraigados en la conciencia popular, en forma de *costumbres*"⁷⁸.

Hemos dicho que los mayas conocían la escritura jeroglífica y que ésta era considerada una ciencia sagrada cultivada exclusivamente por los sacerdotes, por ello jamás se empleaba en los juicios. De esa manera, todos los procesos jurisdiccionales eran verbales y sumarios concluyendo con el pronunciamiento de la sentencia por el tribunal y la autoridad correspondiente delante del inculpa⁷⁹.

2. *La especialidad en la jurisdicción.* Entre los mayas se conoció la especialidad en la judicatura por razón de cuantía, distinguiéndose la importancia o gravedad de los asuntos. Como ya apuntamos, los casos en que se ventilaba alguna cuestión de trascendencia eran puestos en conocimiento del ahau quien los resolvía personalmente, en tanto que los de menor importancia podían ser resueltos por el batab o por el ah kulel.

También, existió la competencia por razón del territorio; se separaban los límites espaciales en función de la provincia o cacicazgo que comprendía la jurisdicción de los bataboob, en tanto que, la del ahau abarcaba todo el Estado.

Empero, debemos señalar que no había distinción de competencia por grado; el juicio se tramitaba en una sola instancia y, al concluir, la sentencia se dictaba a viva voz surtiendo sus efectos en el acto y de inmediato se procedía a su ejecución, de donde se desprende que no existía ningún recurso para impugnar la sentencia, ni la posibilidad de acudir a una autoridad superior revisora⁸⁰.

Existieron también los fueros personales en lo que respecta al hecho de que si una persona cometía un agravio en contra de otra de diferente pueblo, el ofensor era juzgado por el juez de su propio pueblo: "los agravios que hacían unos a otros mandaba satisfacer el señor del pueblo del dañador; y si no, era ocasión e instrumento de más pasiones" (Landa, capítulo XXIII).

3. *Las costas judiciales.* Diego de Landa informa (capítulos XXIV y XXV) que para iniciar un juicio las personas debían acudir a los jueces llevándoles regalos, lo cual ha sido identificado como una especie de costas a manera de pago por los servicios que iban a recibir⁸¹. También, ha sido calificado en una doble vertiente: como defecto y como virtud; en el primer caso, se debe al principio universal de la gratuidad en la impartición de justicia; en el segundo caso, por la posibilidad de que los presentes pudieran constituir un deber sobre un valor o cantidad prefijada e invariable con lo que "quiso evitarse todo medio de torcer la justicia, haciendo obligatorio por vía de honorarios o derechos, lo que dado gratuitamente, podía perjudicar a la equidad"⁸².

⁷⁸ Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 99-101

⁷⁹ Entre los aztecas, los tribunales contaban con empleados cuyas funciones eran la de ser archiveros y pintores de jeroglíficos llevándose expedientes por escrito de los juicios y antes de la ejecución de la sentencia que llevaba a cabo el alguacil mayor *Cuauhnochtli*, se pregonaba debidamente ante el pueblo, por el *tecpoyotl*, cargo que desempeñaba un hombre noble y grave, véase Torquemada, op. cit., tomo II, libro XI, cap. XXVI, citado por Alfonso Toro, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, t. I, pp. 26, 29 y 36

⁸⁰ Por lo que respecta a la organización judicial azteca, ésta alcanzó un alto grado de especialidad pues conocieron lo que hoy se llama capacidad objetiva o capacidad por razón de la materia: había fueros civiles, penales, de comerciantes, de guerra, entre otros; además, había especialidad en la judicatura por razón de cuantía al distinguirse la importancia o gravedad de los asuntos; así como por razón del territorio en la que se separaban los límites espaciales de la triple alianza y aún entre los diferentes calpullis; y, a diferencia de la falta de apelación entre los mayas, existía la competencia por grado pues había tribunales segunda instancia: el tlacxitlán. También se llegó a constituir una especie de jurisprudencia con los fallos rendidos en base a precedentes, en su mayoría acordados con el sentimiento ético de la época y sancionadores de los hábitos populares. En los jueces se daba la profesionalización, desde su preparación y práctica: Cf. Mendieta y Núñez, op. cit., pp. 83-84; Alba, op. cit., p. 27; López Austin, op. cit., pp. 59-61, 97-109, 104-105 y 151; y F. Flores García, "Algunos Aspectos de la Organización Judicial Azteca" en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 1980, pp. 35, 38-39

⁸¹ Alfonso Toro, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, t. I, p. 17; Izquierdo, "El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya", p. 60

⁸² Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 82-83. En relación a los jueces aztecas, éstos gozaban de salario que proveía el Estado; el rey tenía tierras trabajadas por vecinos especialmente dedicados a sembrar lo necesario para su sustento, lo cual, constituía una manera de pago a perpetuidad, pero a su muerte no heredaban sus hijos, sino que pasaba al otro juez que ocupara su lugar. "Por esta causa estaban obligados dichos jueces a no recibir dádivas, ni cohechos, ni cosas que olieran a presente y regalo; porque el que en algo de esto era comprendido, moría por ello sin remisión; no habiendo de ser aceptadores de personas; sino que igualmente habían de partir la justicia, dando a cada uno la parte de ella que le venía, según su recta distribución, ..."; véase Torquemada, op. cit., libro XI, cap. XXVI; en el mismo sentido Zurita y Motolinía, Y.

4. *Los procedimientos jurisdiccionales.* Pérez Galaz afirma que los juicios eran sumarios dado su carácter oral, de tal manera que no existieron términos judiciales o fueron muy breves; el edificio público en donde se administraba justicia era un templo llamado popilná, ubicado en la plaza del pueblo.

Los juicios se iniciaban con una demanda presentada ante la autoridad judicial, es decir, ante el ahau, el batab o el ah kulel. Cuando los asuntos eran presentados ante el ah kulel, y no eran de su competencia, los turnaba ante el batab, aunque siempre los hacía de su conocimiento. El batab tenía la facultad de resolverlos por sí o permitir que su delegado se hiciera cargo. Una vez que se comprobaban ciertos elementos que provocaban convicción respecto de la posible comisión de un delito se procedía a la integración del tribunal ⁸³.

En materia de pruebas, todas las autoridades y tribunales exigían que la exposición de la demanda estuviera debidamente fundada en ellas, pues dice Izquierdo que era necesario demostrar la veracidad de la acusación y la verificación de la comisión de un delito. El procedimiento implicaba una profunda búsqueda de la verdad, como se desprende de la afirmación de Landa (capítulos XXIII, XXVII y XXX) a propósito del adulterio, en el sentido de que el castigo no se aplicaba sino hasta “hecha la pesquisa” y convencidos del delito; antes de “puñadas”, examinaban el daño; y dado que en caso de peligro de muerte “confesaban sus flaquezas”, sin duda, se empleó la confesión en materia judicial, además de la testimonial, presuncional, fama pública, inspección, entre otras.

López de Cogolludo afirma que “echaban maldiciones al que presumían mentiroso”, de ahí que pueda concluirse que las presunciones también tuvieron importancia en los juicios. Las Casas señala que las autoridades las tomaban en cuenta cuando procedían judicialmente con motivo de sospechas derivadas del rumor público, en hechos que hubieran causado un escándalo social; y que cuando la culpabilidad era evidente, pero no aceptada por el acusado, le eran aplicados a éste ciertos tormentos para hacerlo decir la verdad como los el humo de chile o apretones con cuerdas.

Por lo que respecta a los testigos, su presencia en los diferentes contratos y actos jurídicos les imprimía la formalidad y solemnidad necesaria para su validez, como veremos, por lo que es indudable su intervención en los juicios.

Finalmente, Izquierdo reconoce un refinamiento en los procesos penales mayas pues informa que celebraban careos para enfrentar diversos puntos de vista y examinaban cuidadosamente el lugar de los hechos.

7. Clasificación del derecho maya

El derecho maya es un derecho consuetudinario sistematizado y complementado con algunas disposiciones autoritarias. Ello obedece, por un lado, a que las normas jurídicas mayas, en general, surgieron cuando ciertas costumbres se transformaron en principios básicos para mantener el orden mediante un sanción impuesta por la comunidad; mientras que, por otro lado, una buena proporción de sus normas, emanan directamente de la autoridad a través de una promulgación específica, como respuesta a las necesidades del estado ⁸⁴.

Hasta ahora, hemos visto diversas disposiciones relativas a la estructura y órganos de gobierno, así como las relativas al derecho procesal. Esbozaremos a continuación algunas de las

según Sahagún, recibían pena de muerte los jueces que sentenciaban las causas injustamente; citados por Alfonso Toro, op.cit., pp. 31-32. Si algún juez recibía dádivas o presentes y por esto favorecía a alguna de las partes, o cometía alguna falta ligera, como embriagarse, los jueces superiores lo reprendían hasta dos veces, y a la tercera le trasquilaban el cabello, lo que entre ellos era de gran ignominia, privándole luego del oficio; en Texcoco, llegó a ser penado con la muerte; también era castigado el retrasar un juicio, no pudiendo demorar más de ochenta días; véase Fray Gerónimo de Mendieta, *Historia Eclesiástica Indiana*, México, 1870, p. 301, citado por Mendieta y Núñez, op. cit., pp. 51-52

⁸³ Izquierdo, “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 61

⁸⁴ “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 59

instituciones más importantes, a las que, sólo por ordenar la exposición, dividimos en materia civil y penal.

a) Derecho civil

1. *La propiedad*. López de Cogolludo informa que las tierras eran comunes y que al interior de los pueblos no existieron divisiones, aunque sí las hubo “entre una provincia y otra, por causa de las guerras”, así como en “tierras que hubiesen sido compradas por algún respeto de mejoría”; de lo anterior inferimos, en primer lugar, que entre los mayas existió tanto la propiedad comunal como la propiedad privada sobre los bienes; en segundo lugar, que dentro de los modos de transmisión de la propiedad de la tierra estaba la compraventa.

A diferencia de lo que se observa, en general, en las sociedades primitivas en las que “la propiedad del suelo pertenece a la familia, mientras que la posesión de la parcela pertenece al individuo [y] además no existe la noción de prescripción extintiva o adquisitiva”⁸⁵, en el caso de la propiedad comunal maya, era común “no sólo por lo que respecta a la nuda propiedad, sino también por lo que se refiere al aprovechamiento de la tierra”⁸⁶.

Esta “institución comunal” estaba sujeta a reglas de ocupación y distribución temporal, cuyo origen se explica, según Mendieta y Núñez, por factores geográficos; advierte que “se debía a las condiciones agrícolas especiales de la península, que obligaban a los labradores a cambiar frecuentemente el lugar de sus cultivos” y concluye que “la explotación comunal de la tierra se hacía solamente entre los individuos carentes de familia apta para los trabajos agrícolas”; puesto que los mayas tenían la costumbre (Landa, capítulo XXIII) de que un varón casado podía poseer independientemente y sembrar con su mujer una extensión de tierra de 400 pies, llamada humuinic. Esta parcela para uso personal equivalía a 37 m², pero, como sostiene Margadant, no se sabe si volvía a pasar a la comunidad en caso de defunción del jefe de familia o si se repartía entre todos los hijos, o se entregaba a un hijo privilegiado.

Mendieta y Núñez afirma, entonces, que los mayas llegaron a establecer una organización más precisa de la propiedad y no sólo conocieron la de tipo comunal, pues según Landa, existía la tutela con administración de bienes, la cual es una institución que no se comprende sin la debida regulación y existencia del derecho de propiedad; basa su opinión en al cita de Silvestre Moreno Cora⁸⁷, quien dice: “este sistema [comunal] no debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad” y en la de Crescencio Carrillo y Ancona:

En cuanto al sistema de propiedad, tenían costumbres y leyes perfectas, pues [...] estando la sociedad dividida en nobleza y sacerdocio, tributarios y esclavos, con excepción de estos últimos, todos tenían propiedades y bienes raíces o muebles, que podían enajenar conforme a las leyes, vendiendo, donando, o dejando en herencia.

Finalmente, Alfonso Villa Rojas, en el interesante estudio acerca de “La tenencia de la tierra entre los mayas de la antigüedad”, que hemos venido citando, reconoce no es posible alcanzar una reconstrucción nítida de su sistema agrario por la carencia de suficientes datos; no obstante, propone la siguiente clasificación de modalidades de tierras, según el tipo de agrupación o entidad a que correspondían: de la provincia, del pueblo, de la parcialidad, del linaje, de la nobleza y de particulares.

2. *Los contratos*. Existió desde luego la permuta o trueque y, posteriormente, con la utilización de unidades monetarias otros contratos como la compraventa; también existió la donación, como en

⁸⁵ Mario G. Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos. Introducción al Derecho Europeo y Extranjero*, 1ª ed., traducción de Alfonso Ruiz Miguel, Debate, Madrid 1993 (1ª reimpr.), p. 194

⁸⁶ Mendieta y Núñez, op. cit., p. 119. Entre los aztecas, según este mismo autor (pp. 110-114), el calpulli detentaba la nuda propiedad de las tierras que lo constituían, mientras que la familia poseía en usufructo lotes perfectamente delimitados, transmitiéndose de padres a hijos, pero el usufructo se perdía si la posesión no era continua y si no se cultivaba la tierra.

⁸⁷ “Reseña histórica de la propiedad territorial en la República Mexicana” en *Las Leyes Federales Vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Ejidos y Colonización*, Herrero Hermanos Sucs., México, 1910

el caso de la dote conyugal, y el mutuo o préstamo, entre otros. La celebración de los contratos estaba sujeta a requisitos y formalidades: se llevaba a cabo delante de testigos con quienes los contratantes manifestaban su mutuo consentimiento bebiendo públicamente con aquellos para el perfeccionamiento del acto jurídico. Esta solemnidad, fundada en la buena fe, no requirió la formalización de documentos quirografarios, al respecto López de Cogolludo escribió “Nunca el deudor negaba la deuda, aunque no la pudiese pagar tan presto”.

Landa (capítulo XXIII) afirma también que los mayas “fiavan, prestaban y pagaban cortésmente y sin usuras”, o sea, existieron los contratos de compraventa en abonos y de préstamo o mutuo. Sin embargo, como dice Pérez Galaz, las ventas a crédito no provocaron el desarrollo de operaciones con garantía tales como la prenda y la hipoteca, precisamente por la buena fe y la puntualidad que observaron en el pago de sus deudas. Por lo que respecta a los préstamos, Roberto Rivera opina que tenían el concepto de *mutuum* con interés.

Todas las clases sociales estaban facultadas para contratar y efectuar actos de comercio, aún los esclavos, quienes podían incluso comprar otros esclavos, pero no la tierra⁸⁸.

Fue muy importante el grado de desarrollo alcanzado por los mercaderes mayas quienes formaron grandes centros manufactureros y distribuidores, llevaban y traían materias primas y productos elaborados, desde distancias que alcanzaron varios miles de kilómetros. Ese desarrollo se debió tanto al transporte terrestre⁸⁹ como al marítimo⁹⁰.

Según Landa, eran objeto de comercio “todas cuantas cosas había en esa tierra” (capítulo XXIII). Además del trueque generalizado, se usaron diversas unidades de intercambio a manera de monedas con valores prefijados como polvo de oro, cuentas de piedras, mantas, conchas coloreadas (spondylus), campanillas y cascabeles y hachuelas de cobre. El bello plumaje de las aves también fue usado como moneda. Pero la principal fue a base de granos de cacao, en Guatemala, por ejemplo, el “contle” constaba de 400 granos; el “jiquipil”, de 8000 granos; y la “carga” se componía de 24,000 granos de cacao⁹¹.

Hubo, en la medida en que la propia economía lo permitió, una importante regulación y control de precios en los alimentos, al respecto, dice López de Cogolludo: “en los bastimentos, no había posturas porque siempre valían un precio, sólo el maíz solía subir cuando faltaba la cosecha”. De ahí que Schavelzon y Zats, concluyan que el comercio estaba controlado por la elite, y que sólo, relativamente, había comerciantes libres e independientes⁹².

3. *Otras instituciones del derecho civil maya.* El parentesco, las sucesiones, la tutela y el matrimonio son algunas de las instituciones del derecho civil maya que mencionaremos a continuación.

El derecho maya prehispánico distinguió los diferentes grados de parentesco cuya utilidad no sólo quedó demostrada dentro del sistema de patrifiación que dio lugar a la formación de linajes y a la transmisión del nombre, privilegios y del poder, sino también para la transmisión de bienes por virtud de la herencia y para el ejercicio de la tutela.

⁸⁸ Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 75-76. Ya veremos que Izquierdo también es de la opinión de que los esclavos podía adquirir bienes, aunque debemos recordar que Carrillo y Ancona los exceptuaba.

⁸⁹ Véase Amalia Cardós de Méndez, “El Comercio de los Mayas Antiguos” en *Acta Antropológica*, 2ª época, vol. 2, número 1, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, 1959; Antonio Bustos Carrillo, *El Sacbe de los Mayas*, Libros de Ayer y de Hoy y de Siempre, 12, 2ª ed. Costa-Amic, México, 1974. En relación al *sacbe*, mas allá del significado comercial que pudiera pensarse, la explicación de los “caminos artificiales hechos a mano” o “caminos blancos” construidos por las mayas yucatecos de la época Clásica (600 d. C. a 900 d. C.) trasciende el sentido pragmático, véase Mercedes de la Garza, “*Sacbeob*: Caminos Sagrados de los Mayas” en *Universidad de México*, número 515, diciembre, 1993, pp. 10-14

⁹⁰ La navegación entre los mayas tenía también un fin económico y religioso, alcanzando un grado de desarrollo tan impresionante que el propio Eric Thompson los llamó los “fenicios del Nuevo Mundo”. La revista *Arqueología Mexicana*, editada por Editorial Raíces y el INAH, dedica a ese tema su número 33, vol. VI, septiembre-octubre, 1998, v. gr. los siguientes artículos, María Eugenia Romero, “La Navegación Maya”, pp. 6-15 (sobre las costas de Quintana Roo) y Anthony P. Andrews, “El Comercio Marítimo de los Mayas del Postclásico”, pp. 16-23

⁹¹ Alfredo Barrera Vázquez, *Algunos Datos Acerca del Arte Plumario entre los Mayas*, Mérida, 1940. La forma de contar de los mayas era de 5 en 5 hasta 20, y de 20 en 20 hasta 100, y de 100 en 100 hasta 400, y de 400 en 400 hasta 8 mil; y de ahí cuentas más largas *ad infinitum* (Landa, capítulo XXIV).

⁹² “El Derecho y los Mecanismos de Justificación Ideológica del Poder: La Sociedad Maya Prehispánica”, pp. 111-112

Como consecuencia de la estructura de sucesión patrilineal, las hijas no heredaban sino por excepción y en pequeña medida: Landa informa (capítulo XXIV) que el autor de la herencia podía heredarles algo por vía de piedad o voluntad, de ahí que, junto con Rivera, podamos inferir la probable existencia del testamento, idea a la que por cierto se opone Pérez Galaz. Sin embargo, la regla general era la sucesión legítima y recaía entre los hijos varones por partes iguales, salvo que alguno hubiere contribuido al enriquecimiento de la propiedad, entonces era restituido en la misma proporción. Si no había heredero varón, en lugar de heredar las hijas lo hacían los hermanos del difunto⁹³.

En los casos de minoría de edad, los bienes eran administrados por un tutor que debía rendir cuentas y entregar los bienes cuando el heredero cumplía la mayoría de edad, lo cual ocurría en presencia del batab. El tutor tenía el derecho de deducir el monto de los gastos efectuados con motivo de la tutela y de recoger o separar para sí los frutos de la heredad con excepción de la miel de abeja y el cacao. Se trataba de una tutela legítima, o bien, dativa que correspondía a los hermanos del padre del menor, y a falta de ellos, el tutor era designado por los sacerdotes y los caciques, pues la esposa del difunto, es decir, la madre del menor heredero, no estaba facultada para administrar bienes y, por lo tanto, no podía ejercer la tutela. Como en el caso de la regencia del tío paterno, Margadant también sostiene la tutoría materna.

El matrimonio maya (kamnicté), estaba sujeto a diversos requisitos. Por cuanto a la edad, según Landa (capítulo XXV): "antiguamente los mayas se casaban a los 20 años de edad y ahora de 12 o 13". Esto nos indica que para la época de la llegada de los españoles, el matrimonio podía celebrarse por quienes habían alcanzado la pubertad, situación que el propio fraile español critica porque esa temprana edad implica una falta de conciencia por el sentimiento de la unión, así como por lo que respecta a la responsabilidad y el compromiso. Sin embargo, en épocas anteriores el requisito de los 20 años de edad para casarse nos da indicios para suponer que esa era también la edad en que se consideraba mayores a las personas o capaces para administrar sus bienes.

El consentimiento para el matrimonio era dado no por los contrayentes sino por sus padres, quienes, por lo general, arreglaban el matrimonio de sus hijos e hijas, usando el servicio de casamenteras profesionales⁹⁴. En algunas casos los padres contraían matrimonio a nombre de sus hijos siendo niños, por lo que estos esperaban a tener la edad acostumbrada para el matrimonio mientras aquellos ya se trataban como consuegros; en el caso de los viudos y las viudas sí se producía su unión con el mutuo consentimiento: el hombre iba a la casa de la mujer, quien lo admitía y le daba de comer, pero debían esperar el transcurso de un año después de su viudez (Landa, capítulos XXV y XXVII).

Existía prohibición para casarse dentro de ciertos grados de parentesco, pues como dijimos, se consideraba una infamia el matrimonio entre parientes consanguíneos por línea paterna, es decir, entre quienes llevaran el mismo apellido paterno. Además, como hemos mencionado anteriormente, los mayas no permitían el matrimonio de los mexicanos con mujeres mayas, no obstante, debemos recordar también que Gonzalo Guerrero, siendo dzul o extranjero, se casó con una noble maya.

En relación a otros impedimentos para contraer matrimonio por el grado de parentesco, Landa menciona que no se permitía el matrimonio con la ex cónyuge de un hermano, o el matrimonio con hermanas de una esposa anterior (cuñadas) y en ciertos casos de relación consanguínea materna y por matrimonio, pues se consideraba malo el matrimonio con madrastras

⁹³ En su comparación del derecho maya con el romano, Rivera sostiene que "las reglas de acuerdo con Landa, se parecen mucho a las reglas romanas de la sucesión legítima bajo las XII Tablas. En éstas, la regla fundamental era: "si intentatus moritur cui suus heres non sit, adgnatus proximus familiam bato: si adgnatus nec sit, gentiles familiam habento. (Si muere intestado un hombre que no tiene heredero propio, entonces que herede el agnado más próximo: si no existe tal agnado, que hereden los miembros de las gens del difunto)". op. cit., p. 32

⁹⁴ Bernardino de Sahagún. *Historia General de las Cosas de Nueva España*, citado por Mendieta y Núñez, op. cit., p. 98

y tías (hermanas de sus madres), pero no había impedimento en los demás casos, aún tratándose de primas hermanas (capítulo XXV).

Respecto de un matrimonio ya existente como impedimento para contraer uno nuevo, se advierten discrepancias; mientras Landa sostiene la monogamia al decir enfáticamente que los mayas nunca tomaban más de una mujer, en las Ordenanzas de Tomás López, que datan de 1552-1553, se imponía azotes o el enjuiciamiento en el pueblo de españoles a aquellos indios que continuaban viviendo en poligamia aún después de su bautizo cristiano⁹⁵. Tomás López menciona que muchos caciques, principales y otros indios tenían muchas mujeres en calidad de esclavas y concubinas; sin embargo, en esa misma fuente se advierte que los religiosos que las adoctrinaban, debían examinar cuál era su legítima mujer y se les prohibía el amancebamiento con las demás.

Antes de la celebración del matrimonio el padre del novio debía entregar arras y dote y la madre del novio confeccionaba la ropa para los contrayentes; éstos manifestaban su consentimiento ante el sacerdote casamentero (ah tanzah), y ante testigos; en el mismo acto el ah tanzah ataba las vestiduras de los contrayentes y entregaba la mujer al novio con lo que quedaba consumado el matrimonio. El marido tenía que trabajar para el suegro durante un lustro, aproximadamente; en el caso de que el marido no aceptara trabajar para el suegro era expulsado de la casa y anulado el matrimonio (Landa, capítulo XXV)⁹⁶. Hemos observado que ésta es la única causa de disolución del vínculo matrimonial imputable al hombre.

Según Margadant, los regalos entregados por el novio (precio de la novia) es en realidad un sistema simétricamente opuesto a la dote; también informa que el nombre de la costumbre de trabajar para el suegro se llama *haab-cab*.

Además de los casos de viudez, el matrimonio se disolvía por infidelidad, pues cuando la mujer adúltera era reincidente, como castigo se convertía en esclava de su esposo, quien la podía vender en el mercado o convertirla en su concubina en caso de que aquél se volviera a casar.

Otra causa de terminación del matrimonio fue la infertilidad de la mujer, caso en el que según las Ordenanzas de Tomás López, el esposo podía venderla, sobre todo si su suegro no le restituía el precio pagado por ella. También existió el abandono de hogar como causa de terminación del matrimonio que podía ocurrir aún sin causa justificada, pues según Landa, repudiar a la mujer era para los mayas una costumbre frecuente, y aunque era vista como cosa mala por los ancianos, no era sancionada jurídicamente ni en el caso de que hubiese hijos en el matrimonio. En los casos de repudio, si los hijos eran menores se quedaban con la madre, y si eran mayores, los varones se quedaban con el padre, y las mujeres con la madre. A pesar de la facilidad de la separación, también era común que los hombres volviesen con sus mujeres aunque hayan vivido éstas con otros hombres. Cuando la mujer había sido abandonada, si los padres no podían persuadir a su hijo que volviese al hogar conyugal, "buscábanle otra y otra" (Landa, capítulo XXV).

Podemos señalar en consecuencia, que si se presentaba cualquiera de las circunstancias mencionadas: infidelidad, esterilidad o repudio, el marido podía contraer nuevas nupcias sin que ello significara un impedimento en virtud de que en los tres casos mencionados se daba por

⁹⁵ Héctor Pérez Martínez dice en sus notas a la Relación de Landa que las Ordenanzas de Tomás López fueron el primer instrumento mediante el cual se realizó la organización de la sociedad colonial después de la conquista del país; provocaron muchos males a los indios, pues con ellas se autorizó la remoción de la población indígena, lo que fue causa del enrarecimiento de las subsistencias con las hambres públicas consiguientes; estaban encaminadas al mejor control de la fuerza de trabajo de los indios. Se conserva en la actualidad parcialmente su contenido gracias a que fueron transcritas por Diego López de Cogolludo en su *Historia de Yucatán*, unos fragmentos en forma textual y otros extractados. Cf. el Apéndice, documento número 8, de la Relación en consulta, pp. 334-355.

⁹⁶ Pérez Galaz, op. cit., p. 86; Mendieta y Núñez, op. cit., p. 98. Por su parte Marion (op. cit., p. 187) afirma: "Los modelos de asentamiento humano estaban asimismo determinados por las reglas de parentesco. Un hombre pertenecía al linaje de su padre y por lo tanto disfrutaba y cultivaba la tierra atribuida al clan correspondiente, pero solían darse movimientos de población a raíz de los arreglos matrimoniales. El periodo de residencia neonupcial en el territorio del linaje político afirmaba lazos entre las familias comprometidas, creaba nuevos vínculos entre cuñados y aseguraba el tejido de una red de solidaridad intercomunitaria que explica en gran medida la existencia de intercambios firmes y constantes y la progresión y difusión de normas éticas, estéticas e instituciones en el vasto territorio ocupado por los grupos lingüísticos mayences".

terminado el matrimonio anterior con la mujer en cuestión, aunque tratándose de infidelidad o esterilidad subsistiera con ella la vida en común como concubina o esclava, además, porque debemos tener presente que los mayas distinguían entre una relación matrimonial, a la que consideraban legítima, y la unión que prevalecía al mismo tiempo con otras mujeres como concubinas o esclavas (el principal efecto jurídico del matrimonio legítimo era la determinación de la sucesión que recaía en el primogénito). En última instancia, dice Margadant, el repudio dio lugar a “una especie de poligamia sucesiva”⁹⁷.

b) Derecho penal

1. *Fernando de Alva Ixtlilxóchitl y las ordenanzas de Nezahualcoyotzin*. En general, se ha afirmado que la penalidad entre los mayas era semejante a la de los reinos de Acolhuacán, México y Tacuba, en la mayoría de los casos idéntica, por ello mencionaremos uno de sus catálogos legales más importantes.

Hernando de Peraleda Ixtlilxóchitl, conocido como Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, nació aproximadamente en 1578; era descendiente de Netzahualcáyotl y a lo largo de su vida realizó importantes actividades como la de juez gobernador tanto en Texcoco como en Tlalmanalco y Chalco y fue intérprete en el Juzgado de General de Indios, por eso es que se considera de gran valía su recopilación de las ordenanzas que hizo Netzahualcáyotl. En ellas se puede observar que en la mayoría de los casos se aplicaba la pena de muerte en diferentes variantes, pero desde luego, dichas instituciones no se agotan ahí, tanto en el derecho penal azteca como en el maya, nos ofrecen un rico panorama que merece su estudio aparte⁹⁸.

Por lo que respecta a nuestro objetivo nosotros abordaremos diferentes aspectos de la acción punitiva entre los mayas.

2. *Sanciones de carácter civil y penal*. Los ilícitos cometidos en las sociedades primitivas han sido calificados en algunos casos de naturaleza penal (Henry Maine) o en otros de naturaleza civil (Malinowski), pero toda generalización teórica adolece de la aplicación de conceptos europeos o angloamericanos que contrastan con la realidad indígena.

En la sociedad maya prehispánica, el notable adelanto alcanzado por su derecho permitió distinguir los delitos intencionales de los no intencionales, pero no se dilucidaron bien los campos del derecho civil y penal —imponiéndose en general a incumplimientos civiles sanciones que actualmente estarían catalogadas en el derecho penal—. Sobre esta cuestión, Pérez Galaz afirma que hubo un gran adelanto que constituyó en la falta de acción penal cuando se trataba de deudas, basándose en la información de Cogolludo, de que no se aprisionaba a los deudores⁹⁹.

3. *Rigor y publicidad de los castigos*. En las antiguas sociedades el castigo de delitos como el robo, con penas en extremo severas tales como la mutilación o la muerte, obedece a una “visión animista del mundo [que] lleva a concebir los objetos personales como la prolongación de la personalidad individual” y, consecuentemente, el delito constituye un atentado contra la integridad de la víctima¹⁰⁰.

⁹⁷ Entre los aztecas, la poligamia no era un derecho concedido a todo el pueblo, sino que estaba reservada a los que se distinguían en los campos de batalla. Hubo tres categorías de matrimonio: el matrimonio como una unión definitiva; el matrimonio provisional, y el concubinato. En el caso del matrimonio provisional, éste estaba “sujeto a la condición resolutoria del nacimiento de un hijo; en cuanto la mujer, llamada en este caso *tacalliacañilli*, daba a luz un niño, sus padres exigían al marido provisional que la dejase o contrajera nupcias con ella, a efecto de que se hiciera definitiva la unión”. Por lo que respecta al concubinato, el derecho sólo lo equiparaba con el matrimonio “cuando (los concubinos) tenían tiempo de vivir juntos y con fama pública de casados, considerando adúlteros a la mujer que violaba la fidelidad a su compañero y al hombre que tenía relaciones sexuales con ella”, y se castigaba tal adulterio con la pena de muerte, cf. López Austin, op. cit., pp. 135-136.

⁹⁸ Véase Fernando de Alva Ixtlilxóchitl, *Las Ordenanzas que hizo Nezahualcoyotzin*, *Obras Históricas*, edición, estudio introductorio y un apéndice documental por Edmundo O’Gorman. Serie de historiadores y cronistas de Indias: 4, tomo I, México, IIH-UNAM, México 1975; la transcripción de las ordenanzas aparecen en pp. 385-386. Para un cuadro general de los actos considerados como delictuosos en los reinos coligados de México, así como las penas que les correspondían véase Mendieta y Nuñez, op. cit., pp. 61-72; sus fuentes son Kohler, Gerónimo de Mendieta, Motolinía, Clavijero, Orozco, y las Leyes de Netzahualcáyotl.

⁹⁹ *Derecho y Organización Social de los Mayas*, p. 93

¹⁰⁰ Mario G. Losano, *Los Grandes Sistemas Jurídicos*, pp. 195-197

Entre los mayas, las ejecuciones de las sentencias por faltas civiles y penales eran públicas y rigurosas como una demostración del poderío de los gobernantes que, además, obedecía a un instinto de conservación social evitando así la comisión de delitos ¹⁰¹; y, “quizá algunos castigos también tuvieron una función ritual de purificación, ya que en la sociedad maya no había una disociación entre delito y pecado” ¹⁰².

4. *Diferentes clases de sanciones.* Concluido un procedimiento penal, si quedaba comprobada la comisión del delito las autoridades jurisdiccionales consideraban “la cuantía del daño provocado, valorando los resultados objetivos del acto”; posteriormente trataban de precisar el grado de culpabilidad lo que “permitía múltiples maneras de castigar un delito”, así como la magnitud del castigo ¹⁰³. Para ello, se tomaba en cuenta no solo la gravedad intrínseca del delito sino también diversas circunstancias como son el *status* social, el sexo y la edad, así como otras circunstancias atenuantes o agravantes de la responsabilidad penal.

La pena más común para la mayoría de los delitos era la muerte, la cual se ejecutaba de varias formas. Así, el garrote (ahorcamiento o muerte a palos) era un castigo severo que se imponía, de acuerdo a Las Casas, por conductas altamente reprobables como en alguna clase de robo (grave o de objetos sagrados), fuga de esclavos, adulterio, evasión de tributos, plagio y a los practicantes de magia negra cuando originaban la muerte, invalidez o esterilidad de alguna persona.

Dentro de las penas consideradas como de las más degradantes se encuentran la hoguera y el despeñamiento. La primera se imponía, entre otros, en los casos de relaciones sexuales entre hombres. La segunda se aplicaba cuando se trataba de delitos cometidos contra las autoridades y la nobleza, por ejemplo, en el adulterio cometido con la esposa o concubina de un almehen, pues su elevada condición social determinaba la rigidez de las sanciones; sin embargo, la misma regla se aplicaba no sólo siendo los sujetos pasivos del delito, sino también cuando incurrian en la comisión de delitos.

En general, afirma Izquierdo, la responsabilidad penal estaba en proporción directa al *status* social del delincuente, pues el sistema jurídico era tolerante cuando se trataba de algunos delitos cometidos por el pueblo común, por ejemplo, el adulterio; esa falta de equidad de los individuos ante la ley, agrega, obedece al “sistema paternalista de gobierno, en donde las autoridades siempre intentaban conducirse de tal manera que ejemplificaron los patrones de conducta”.

Los mayas consideraban como agravante de la penalidad cuando un delito era cometido contra lugares o personas sagradas, lo mismo que cuando el delincuente incurría en reincidencia, pues, en esos casos la gravedad de la sanción se incrementaba hasta llegar a imponerse la pena capital, como se desprende de los ejemplos que proporciona Fuentes y Guzmán; y según Chi y Las Casas, un delito cometido con todas las agravantes, sancionado con la muerte, presentaba una gran variedad de formas crueles como la lapidación, el sacarle al reo los intestinos por el ombligo, el flechamiento, el empalamiento y el garrote.

Por el contrario, se consideraba como atenuante “la contravención involuntaria de la ley, ya sea por accidente, por negligencia e incluso por los hechos cometidos en estado emocional de agresividad provocada como el disgusto o los celos” ¹⁰⁴. Un ejemplo es el homicidio imprudencial que, como circunstancia atenuante se desprende de la afirmación de Landa (capítulo XXIII): “si mataban a alguno casualmente”; caso en el que procedía la satisfacción. Según el mismo Landa, las mujeres y los menores recibían un tratamiento especial, a las primeras, se les juzgaba con benevolencia y, los segundos, no eran plenamente responsables de sus actos.

¹⁰¹ Cf. Pérez Galaz, *Derecho y Organización Social de los Mayas*, pp. 49-51 y 91

¹⁰² Izquierdo, “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 64

¹⁰³ *Idem*, p. 62

¹⁰⁴ *Loc. cit.*

Aunque las penas corporales eran poco frecuentes, se sabe de algunas como la cercenación de las manos por hurto, lo cual Izquierdo justifica por "la falta de un desarrollo jerárquico de los castigos graves impidiendo la transformación de la ejecución en castigos físicos".

En las sentencias por delitos de poca importancia, las penas que se aplicaban eran la infamación, y otras de carácter pecuniario como la confiscación de bienes, la imposición y cobro de multas y la reparación del daño o indemnización. Existió también la esclavitud o pentak, a la que nos referiremos más adelante.

La infamación perseguía la deshonor del infractor mediante la vergüenza pública a la que era expuesto, según Chi, haciéndole marcas en el rostro o exponiéndolo desnudo. Landa relata en el capítulo XXX que en el caso del delito de robo, si el ladrón era un almehen, lo infamaban delante del pueblo labrándole el rostro desde la barba hasta la frente, por los dos lados.

Otro ejemplo de la aplicación de este castigo de infamación, que era una cosa muy grave entre los mayas, lo encontramos en el caso del adulterio. Hemos dicho que la pena era la muerte con la modalidad del despeñamiento si se agravaba a un noble y, en una época, hubo una ley que mandaba sacar las tripas por el ombligo a los adúlteros; pero en general, la ejecución de la pena de muerte consistía en que el adúltero era atado a un palo y entregado al marido ofendido quien le arrojaba una gran piedra sobre su cabeza, pero también podía optar por perdonarlo y entonces quedaba libre; sin embargo, había una diferencia por razón de sexo en la penalidad impuesta por este delito pues para la mujer adúltera "bastaba la infamia, que era grande, y comúnmente por esto las dejaban" (Landa, capítulos VIII y XXX).

Dentro de las sanciones pecuniarias destaca la confiscación de bienes impuesta como pena solidaria a los familiares de algunos delincuentes, como veremos más adelante al hablar de la esclavitud.

La imposición y cobro de multas como sanción ha sido considerada como un adelanto de los sistemas jurídicos pues se alcanza cuando los órganos de gobierno reúnen tanto la función de administrar los fondos públicos como la administración de justicia. Entre los mayas, las autoridades jurisdiccionales determinaban la tasación de las multas cuyo importe, que se pagaba con plumas, mantas o cacao, estaba sujeto tanto a su criterio como a la tradición. Algunas sanciones y, desde luego también las multas, tenían en ocasiones el carácter de alternativas, y en otras eran accesorias; por ejemplo, los delitos de fornicación con casada, viuda, soltera o esclava ajena, tenían como una alternativa el pago de 60 a 100 plumas, pero en casos como el hurto la sanción fundamental consistía en regresar lo robado o dar una indemnización equivalente ¹⁰⁵.

En el penúltimo párrafo del capítulo XXIII, dedicado a la justicia, Landa dice que "los agravios que hacían unos a otros [...] si eran de un mismo pueblo, lo comunicaban al juez que era árbitro. Y examinando el daño mandaba la satisfacción". Podemos distinguir que la satisfacción significaba, según el mismo fraile, que si los agravios hubiesen sido cometidos con malicia, entonces se "satisfacían siempre con sangre y puñaladas", pero en algunas ocasiones, pocas por cierto, si el agravio se ocasionaba sin la intención del sujeto activo, la satisfacción consistía en la indemnización o reparación económica del daño proveniente del delito.

Para Izquierdo, esta forma de sancionar los delitos, que persigue siempre la satisfacción del demandante retribuyéndole el mal ocasionado y permitiéndole al agraviado, en ocasiones, ejecutar la sentencia, implica un concepto primitivo; y, por el contrario, según Pérez Galaz, constituyó un adelanto emulable del derecho maya debido a que implicó la sustitución de la venganza individual o social superando así el periodo de la barbarie. También Margadant califica la diferenciación entre dolo e imprudencia como "un mérito del primitivo derecho maya".

¹⁰⁵ Cf. Izquierdo, "El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya", p. 63. Contrario al carácter accesorio de la penalidad respecto al robo, Pérez Galaz (op. cit., p. 93) señala que si la cuantía del robo era de poca importancia, el culpable era obligado a devolver lo robado y además era condenado a la indemnización.

Procedía la indemnización en algunos casos como cuando se trataba de incendio no intencional de casas, colmenas o trojes de maíz, y en el homicidio imprudencial (Landa, capítulo XXIII); esto último queda corroborado por el mismo fraile (capítulo XXX) cuando señala que la pena por el homicidio, aunque este fuese casual, era morir por insidias de los parientes de la víctima, o bien, pagar el muerto. Según Pérez Galaz el pago consistía en un esclavo por víctima. No dejemos de observar en la afirmación de Landa el carácter alternativo de la indemnización, siendo, por lo tanto, la pena de muerte la pena principal.

5. *El destierro, la prisión y los sacrificios humanos.* Por lo que respecta al destierro, Izquierdo opina que aunque parece que los mayas no lo acostumbraban, el peso social de la proscripción que sufrían los delincuentes y sus familias los obligaba a irse a vivir a otras aldeas. La misma autora afirma que no existió la privación de la libertad como castigo porque los mayas no aceptaban como improductivo a un hombre en plenitud de facultades.

El uso que se dio a las prisiones fue para retener a los procesados durante el breve tiempo que duraba el juicio y sólo en los casos en que eran aprehendidos en flagrancia, como se advierte de la afirmación de López de Cogolludo: “solamente han de ser (aprisionados) cogiéndoles con el delito en la mano”; al respecto Pérez Galaz explica:

La prisión consistía en atar las manos al delincuente por detrás del cuerpo, y ponerle en la garganta una collera hecha de paños y cordeles, y en esa forma eran transportados a unas jaulas de madera que les servía de cárcel. En esas cárceles eran introducidos también los esclavos fugitivos, y los prisioneros de guerra mientras se decidía su suerte. Existía una clase especial de cárcel, que consistía en una jaula pintada de vivos colores, y se usaba para retener exclusivamente a los niños o condenados a muerte de sacrificio; era una especie de “capilla de muerte”¹⁰⁶.

El mismo autor señala que el sacrificio humano tampoco constituía propiamente una sanción jurídica sino una ceremonia religiosa, pero debido a que los sacrificados algunas veces eran prisioneros de guerra y, en otras, sujetos activos de un delito, puede catalogarse como sanción al ser una modalidad de la pena de muerte¹⁰⁷.

6. *El pentak.* Existía entre los mayas una sanción muy frecuente llamada pentak, que fue equiparada por los españoles con la esclavitud; esta figura podía ser temporal o perpetua según la calificación del delito y era imputable al infractor de una norma así sancionada o a los cónyuges, descendientes directos, padres o hermanos de quien fuere condenado a muerte por un castigo que previera la extensión de la culpa del delito a las personas con que el infractor tenía un vínculo familiar.

De acuerdo con la información de Las Casas y de Fuentes y Guzmán, entre los mayas se aplicaba dicha sanción junto con la confiscación de todos los bienes de la familia en los casos de incendio intencional, plagio, venta de hombres libres, hurto grave o de objetos sagrados, desobediencia u ofensa a los sacerdotes, profanación de los lugares dedicados al culto, traición al gobierno, conspiración, crueldad y tiranía de los gobernantes o malversación de los fondos de los tributos. La explicación que da Izquierdo a este hecho es que “en la sociedad maya se disolvía la

¹⁰⁶ En el caso de los aztecas, tenían cárceles oscuras y crueles, en las que apresaban a los criminales o deudores (llamada *Tepiloyan*, lugar de presos) y en las que enjaulaban a los prisioneros de guerra (llamadas *Cuauhcalso*, lugar de enjaulados); construían una o varias jaulas de maderos gruesos dentro de la casa destinada a cárcel, la cual contaba con una puerta pequeña, a manera de palomar, en la que había maderos y tablones gruesos, cerrada por fuera con muchas piedras grandes y custodiada por guardias y carceleros; véase Torquemada, op. cit., tomo II, Libro XI, cap. XX, citado por Alfonso Toro, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, t. I, p. 36.

¹⁰⁷ En algunos casos la víctima de los sacrificios era un voluntario que daba su vida para honrar a un dios. El concepto de las deidades explica el sacrificio como el rito más importante entre los mayas prehispánicos —por otra parte, no exclusivo de Mesoamérica—. Como seres falibles representantes de las fuerzas de la naturaleza, los dioses actuaban en un momento del calendario y se agotaban. Los mayas les ofrecían la vida, la sangre y el corazón de las víctimas como fuente de energía, pues de los dioses dependía el cosmos, la fertilidad, el sustento de los humanos, el orden y la continuidad de la vida; así, los mayas penetraban en el mundo sagrado, agradecían dones y pedían beneficios; finalmente, no hacían sino cumplir con su destino porque, según el *Popol Vuh*, los dioses habían creado a los hombres para tener quien los alimentara; Cf. Martha Ilija Nájera Coronado, *El Don de la Sangre en el Equilibrio Cósmico. El Sacrificio y el Autosacrificio Sangriento entre los Antiguos Mayas*, Centro de Estudios Mayas, UNAM, México, 1987 y “El Sacrificio Humano: Alimento de los Dioses” en *Universidad de México*, número 515, diciembre, 1993, pp. 24-28.

personalidad individual dentro del núcleo familiar, por lo que la responsabilidad tampoco era conceptualizada como algo propio, sino en participación con la familia”¹⁰⁸.

Hay un pasaje en el que Landa señala (capítulo XXIII) que cuando el juez mandaba la satisfacción al culpable “si no era suficiente para la satisfacción, los amigos y parientes le ayudaban”. Creemos que la razón de esto, desde luego, además de un principio de solidaridad, encuentra sustento en la intención de evitar la pena que también era solidaria sobre los parientes.

La reducción a pentak implicaba, según Fuentes y Guzmán, la prestación de servicios personales; por ejemplo, en la casa de un almehen, o en ser vendido en el mercado y las ganancias quedaban en los fondos públicos, perdiéndose en su caso el puesto político o religioso, o la jerarquía social, así como el derecho a vivir con los de su linaje, y la facultad para el usufructo de la tierra. Izquierdo llega a la conclusión de que esta forma de sujeción, a diferencia de la esclavitud romana “se nos presenta como una reducción de la personalidad jurídica y no una nulificación de ésta”, pues se conservaba el derecho a acumular bienes, realizar transacciones mercantiles, demandar ante las autoridades e incluso poseer otros “esclavos”¹⁰⁹.

En este tema encontramos un ejemplo de la reincidencia como agravante de la penalidad, que antes mencionamos: en el caso de adulterio hemos dicho que la mujer sufría la pena de la infamación, en sí misma grave; pero si la mujer adúltera era reincidente, Las Casas afirma que se convertía en esclava de su esposo. Con esto podría pensarse que su vida no cambiaba en lo fundamental porque continuaría empeñada en el trabajo doméstico, pero en realidad se encontraba ante la perspectiva de ser vendida o pasar a la calidad de concubina, cuando su esposo contrajera matrimonio con otra mujer¹¹⁰.

Chi informa que la insuficiencia de pruebas o la minoría de edad en los casos de delitos merecedores de la pena capital eran también causa de servidumbre.

El robo, aunque fuese pequeño, se castigaba con la esclavitud, además de que se obligaba al ladrón a devolver lo robado. Landa afirma en el capítulo XXX que el hurto era la causa por la cual los mayas hacían tantos esclavos, principalmente en tiempo de hambre.

En relación a la similitud con la manumisión romana, el ladrón —también el irreverente— sometido a esclavitud, podía alcanzar la libertad comprándola con sus propios medios o mediante un pago que hacía a las autoridades un pariente. El valor del pago debía ser equivalente a lo hurtado o al de un esclavo (Fuentes y Guzmán).

8. Características generales del derecho maya

Hemos podido notar que el derecho maya estuvo caracterizado por la evolución de procedimientos judiciales avanzados, junto con la presencia de costumbres marcadamente influidas por un orden de justicia privada. En su evolución, se advierte también el comienzo de la distinción entre la función pública persecutoria (de oficio), de conductas que rompían la estabilidad social como el agravio a las autoridades políticas y religiosas; mientras que se dejaba, al impulso particular, la denuncia de otras violaciones a la ley, como el adulterio, convirtiéndose en un requisito para la intervención de la jurisdicción estatal.

Por lo que se refiere a la relación religión-derecho, Izquierdo observa que la esencia religiosa en la vida maya no es obstáculo para descubrir “un proceso de secularización”, bajo el argumento de que en la jerarquía religiosa sólo el halach uinic y el batab, tenían funciones de gobierno civil y administración de justicia, y que en este último rubro, las funciones delegadas al

¹⁰⁸ “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, pp. 63, 65-66. Torquemada señala entre las diversas causas de la esclavitud la que se le imponía a la familia del traidor, cf., Socorro Moncayo Rodríguez y María del Carmen Ainaga Vargas. “Consideraciones en torno a la Esclavitud entre los Aztecas” en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. 1986, tomo II, p. 800 Esta extensión de la culpabilidad en la persona de la familia del delincuente fue también conocida en Texcoco y Michoacán, cf. Kohler. *El Derecho de los Aztecas*, p. 59

¹⁰⁹ “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 65

¹¹⁰ Margadant señala que entre los mayas quiché la esposa del adúltero también era castigada y comenta con ironía, “hubiera sido su tarea guardarlo bien satisfecho”. *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, p. 21

ah kulel, no comprendían atribuciones religiosas; además, que los procesos jurisdiccionales estaban “apartados de cualquier intervención religiosa, excepto quizá en las sanciones que pudieran haber tenido un sentido purificador. Por otro lado, la violación de ciertas costumbres religiosas no tenían el rango de delitos y su castigo estaba limitado a la acción de las fuerzas sobrenaturales”¹¹¹.

Sin embargo, nosotros discrepamos de ese planteamiento pues hemos visto opiniones en contrario, de algunos autores para quienes el ah kulel tenía funciones religiosas al ser equiparado a un vicario eclesiástico y porque también hemos dicho que la misma autora ha sostenido que no existió disociación entre delito y pecado. Por otra parte, el aspecto religioso también fue parte de la óptica de los cronistas, y por supuesto también de Landa quien en el capítulo XXVII nos dice que los pecados de que comúnmente se acusaban en una especie de confesión que existía, eran el hurto, el homicidio, los pecados de la carne y el falso testimonio. De cualquier forma, lo importante no es destacar la separación de la religión y el derecho como indicador de un grado evolutivo superior; no olvidemos que esto es una concepción occidental ajena a los sistemas jurídicos autóctonos, cuyas instituciones sólo pueden considerarse suficientes si son acordes a las necesidades de la sociedad que rigen. En el caso del derecho maya, hemos visto también el carácter indisoluble de la interacción de la religión y el derecho.

III. PERIODO COLONIAL

El periodo colonial ha sido uno de los más estudiados por la historiografía jurídica mexicana y extranjera, pero en lo que toca a nuestro tema sigue ausente un verdadero análisis de la problemática indígena; salvo algunos textos recientes, en general, ha sido desestimado y su referencia siempre es incompleta y, desde luego, parcial, pues ha sido la parte no indígena la más estudiada y ha sido, precisamente la parte no indígena, la que ha elaborado los estudios.

Dentro de las clasificaciones que se han hecho para dividir el periodo colonial, una de las más representativas es la planteada por Toribio Esquivel Obregón¹¹² que abarca cuatro partes: la primera llamada de preparación o periodo antillano, en el que el derecho español sufre la primera influencia, en organización, del medio indígena; la segunda parte comienza con Hernán Cortés y acaba con el fin del gobierno del virrey Antonio de Mendoza; la tercera, hasta el advenimiento de Carlos III en que se hallan presentes las ideas políticas francesas y, la última, que comienza con ese reinado y termina en la Guerra de Independencia, de plena desorganización para el régimen colonial.

Nosotros prescindiremos de un análisis detallado de las muchas instituciones coloniales para tratar de abordar únicamente las referencias explícitas a la cuestión indígena, cuya importancia es fundamental para entender la situación de los derechos humanos de las poblaciones indígenas en América Latina porque su violación sistemática comenzó en el momento mismo de la invasión europea¹¹³.

A. Derecho indiano¹¹⁴

El derecho indiano es la denominación que se aplica al sistema jurídico vigente en América durante los tres siglos de dominación española y aun durante y poco tiempo después de los movimientos independentistas americanos. Su contenido comprende las disposiciones legislativas

¹¹¹ “El Delito y su Castigo en la Sociedad Maya”, p. 67

¹¹² *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, tomo I, Porrúa, 2ª ed., México, 1984

¹¹³ R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, Colmex-IIDH, México 1988, p. 13

¹¹⁴ Véase la voz “Derecho Indiano”, por Beatriz Bernal, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 4ª ed. tomo III, IJ-UNAM, México, 1991

—pragmáticas, ordenanzas, reales cédulas, provisiones, instrucciones, mandamientos, capítulos de carta, autos acordados, decretos, reglamentos, etcétera,— promulgadas especialmente para las Indias por las autoridades metropolitanas o peninsulares y por las autoridades americanas; también abarca las normas del derecho castellano que se aplicaron como supletorias, sobre todo en materia de derecho privado e incorporó el derecho indígena que se mandó guardar por la propia legislación indiana siempre que no estuviera en contradicción con ésta, ni de los principios de la religión católica.

Grosso modo está dividido en tres etapas, la primera, de formación, se inicia con las Capitulaciones de Santa Fe dictadas por los Reyes Católicos a Cristóbal Colón el 17 de abril de 1492; la segunda, de consolidación, se da a partir de las reformas de Juan de Ovando en 1571; y, la última, del reformismo borbónico, se extiende durante los siglos XVIII y principios del XIX.

El derecho indiano fue especialmente casuístico y en su primera etapa ha sido caracterizado como de “ensayo y error”, producto de un intento de trasplantar el derecho castellano a la realidad americana.

Sus eventos más sobresalientes son la expedición pontificia de las Bulas Alejandrinas, mediante las cuales los Reyes Católicos emprenden la “conquista” y evangelización de las tierras y pueblos que se encuentren navegando hacia occidente, con los consecuentes conflictos con Portugal y su solución en Tordesillas; la prédica montesina sobre el tratamiento a los indígenas y el cuestionamiento de la legitimidad del poder de la Corona española sobre ellos, que llevó a la promulgación de las Leyes de Burgos de 1512, pasando del repartimiento a la encomienda y a la instauración del “requerimiento” como pretensión de lograr la legitimidad, aun de la guerra, mediante una notificación que fue leída a los naturales sobre la autoridad pontificia concedida a los reyes de Castilla; y la discusión entre juristas y teólogos como Sepúlveda, Vitoria y Las Casas respecto a los justos títulos de la Corona y la condición jurídica de los indios que produjo la promulgación en 1542 de las Leyes Nuevas que se pronuncian a favor de la libertad del indio, suprimen la encomienda y regulan los nuevos descubrimientos.

Destaca, también, la labor de Juan de Ovando, quien luego de ser visitador del Consejo de Indias, llega a presidirlo; gracias a él se promulgan en 1571 las Ordenanzas del Consejo de Indias y, entre otras disposiciones, las Ordenanzas de Nuevos Descubrimientos y Poblaciones, de 1573, logrando la madurez del derecho indiano mediante el establecimiento de criterios tendientes a abatir el caos legislativo existente; con él se inicia en 1603 un proceso recopilador que habrá de culminar en 1680 con la promulgación de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias; asimismo, fue notable la obra jurídica de personajes importantes como Juan de Solórzano Pereira (*Política Indiana*, 1648) y Antonio de León Pinelo (*Tratado de confirmaciones reales*, 1630).

B. Derecho novohispano¹¹⁵

El orden jurídico novohispano es la rama del derecho indiano que se aplicaba específicamente en el virreinato de la Nueva España, es decir, dentro del derecho indiano existió un subconjunto o subsistema de normas, instituciones y costumbres que corresponden a cada parte del imperio español ultramarino por separado.

El esquema que conforma al derecho novohispano es el siguiente: el conjunto de ordenamientos que eran derecho vigente para los castellanos antes de su llegada a América, cuyo trasplante al nuevo mundo constituye el punto de partida de todo el sistema; la legislación creada para España, posterior a la “conquista”, que con su sola promulgación era válida para América o,

¹¹⁵ En este apartado consultamos a María del Refugio González, “Derecho Novohispano” en *Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo III, pp. 1017-1020

bien, con la aprobación del Consejo de Indias; disposiciones dictadas por las autoridades metropolitanas —rey, Consejo de Indias y Casa de Contratación de Sevilla— para las Indias en general o para la Nueva España en particular; disposiciones dictadas por las autoridades locales: virrey, Reales Audiencias, alcaldes mayores, corregidores, cabildos españoles e indígenas, capitanes generales y tenientes de capital general. Todas estas disposiciones estuvieron complementadas, en lo relativo a lo relativo a la gobernación espiritual, por el derecho canónico y la legislación pontificia y de los concilios provinciales y sínodos diocesanos.

Asimismo, completan el esquema del derecho novohispano, las leyes y costumbres de los naturales que no iban en contra de la religión católica ni del Estado y, la costumbre, que tuvo poca importancia formal, pero muy grande en la práctica judicial dando origen a muchas disposiciones que luego fueron de observancia obligatoria.

Se debe tomar en cuenta que en la época virreinal existieron diversos y variados fueros como el de guerra, activo y pasivo; el eclesiástico, el mercantil; el minero; el de la Santa Hermandad; el de la Real Hacienda, así como el del personal burocrático de varios ministerios; el de Bienes de Difuntos; el de la Inquisición; el de Indios, etcétera; cada uno con jueces y leyes diferentes.

María del Refugio González acusa el hecho de que “los estudios para la explicación del derecho novohispano son insuficientes, en consecuencia debe recurrirse a trabajos de derecho indiano en general, o bien a los que han realizado los historiadores, los cuales pasan por alto muchas veces el marco jurídico”; pone especial énfasis en el penúltimo de los aspectos que conforman el derecho indiano, que hemos reseñado, en el que se recoge la costumbre *secundum legem*, pero, reconoce, la supervivencia de las leyes y costumbres de los naturales durante el periodo colonial “no ha sido objeto de atención por parte de los estudiosos del derecho”¹¹⁶.

A diferencia, entonces, de la época actual —en que apenas comienza a revalorarse—, el conocimiento del derecho indígena fue ponderado en el siglo XVI por misioneros y laicos como Juan Polo de Ondegardo en su obra *Relación de los fundamentos del notable daño que resulta no guardar a los indios sus fueros* y Gaspar de Escalona y Agüero (1590-1650) quien consideraba a las costumbres indígenas entre los “privilegios reales”¹¹⁷.

1. Sometimiento y protección

La situación de los indígenas durante la Colonia estuvo marcada por una serie variada de formas de explotación, “pero al mismo tiempo la Corona fue desarrollando una política social de protección y tutela a los indios, la cual permitió a las comunidades indígenas mantener cierta autonomía y privilegios a lo largo de la época colonial”¹¹⁸.

a) Formas de trabajo indígena: esclavitud y explotación

Dentro de las formas del trabajo indígena se encuentran el repartimiento, la encomienda y el peonaje, las cuales han sido calificadas como “un disfraz jurídico de la esclavitud”¹¹⁹ o, como dice Stavenhagen, una “forma de control y explotación indígena”.

1. *El repartimiento de indios*. En su origen, los sometimientos obedecieron a la necesidad que tenían los nuevos pobladores españoles, de gente para el servicio y trabajo de sus casas, quienes le solicitaron repartimientos de indios a Colón y él accedió¹²⁰. En el siglo XVI, se equiparó a un sistema de trabajo que consistió en la facultad de sacar de los pueblos a los indios que fueran

¹¹⁶ *Historia del Derecho Mexicano*, pp. 28, 31 y 39

¹¹⁷ Antonio Dougnac Rodríguez. *Manual de Historia del Derecho Indiano*, IJ-UNAM. México, 1994. pp. 260-262

¹¹⁸ R. Stavenhagen (dir.). *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, pp. 21-22

¹¹⁹ Luz María Cárdenas Arenas, “Los Derechos de los Indígenas en México” en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 5, núm. 3, Septiembre-Diciembre, 1995. Guadalajara. Jalisco. p. 229-297

¹²⁰ Silvio Zavala. *La Encomienda Indiana*, Porrúa, México, 1971. p. 13

necesarios para efectuar los trabajos de las minas y las faenas del campo. Luego de varias prohibiciones, este sistema fue abolido en 1631.

2. *La encomienda*¹²¹. Legalizada esta institución por Felipe II, se convirtió en el derecho que se daba a un español para cobrar y apropiarse los tributos que pagaba un determinado número de indios, a quienes a cambio les debía amparo, protección, buen trato e instrucción en la doctrina cristiana, teniéndolos en calidad de guarda o depósito; ello significaba una función pública, pues seguían virtualmente dentro de la jurisdicción de la Corona; se trataba, entonces, de una concesión real temporal y limitada, motivo por el cual no se podía disponer de ella para venderla o heredarla, pero mediante una ficción jurídica era transmitida al sucesor como si éste la hubiera recibido directamente del rey.

Así, teóricamente, era sólo una institución fiscal al ser el goce de un impuesto de la Corona cedido a los particulares españoles, que no toleraba la percepción de ningún otro tributo, ni la inclusión de servicios personales. En la realidad, esta figura fue degenerando en injusticias en detrimento de los indígenas, lo que desde luego, la alejó de sus fines. Al igual que el repartimiento de indios, la encomienda también soportó varias prohibiciones hasta que en 1720 se abolió, ordenándose que los tributos pasaran directamente a la Corona.

3. *El peonaje*. Desde el siglo XVI surgió el peonaje o trabajo a jornal, decisivo en la transformación y desaparición de la encomienda; aunque se puede pensar que esta forma de trabajo resultó más benéfica para los indios —pues acudían voluntariamente a las haciendas a ofrecer sus servicios, que eran remunerados a través de un salario regular, en especie, por ejemplo, maíz, y al menos garantizaba el sustento diario—, no dejó de constituir una fuente de abusos en su perjuicio. Este sistema se diseminó rápidamente y provocó el arraigo del trabajador por motivo de las deudas contraídas, dando lugar a los llamados “peones acasillados”, vigente hasta comienzos del presente siglo.

b) La condición jurídica del indio

El sometimiento de los indios es apenas uno de los diferentes aspectos que deriva de un tema más amplio que “condicionó los demás problemas de la expansión europea en el Nuevo Mundo”: la idea del indio, es decir, el estudio de su condición jurídica durante este periodo, en el que todavía no se ha desarrollado una literatura jurídica que aborde cuestiones tales como, por ejemplo, la que Silvio Zavala¹²² esboza invitando a estudiar: ¿valía el testimonio de los indios en los juicios entre españoles? Dicho autor señala que éste era uno de los aspectos en los que el contacto entre dos culturas diversas adquiriría significación jurídica. Al respecto, narra un caso relativo a los bienes de Hernán Cortés en el que la tacha de testigos consistió en objetar su testimonio por tratarse de indios, con argumentos que reflejaban el desprecio a su condición calificándolos de infieles, viles, mentirosos, borrachos, idólatras, sodomitas, etcétera.

1. *La idea europea del indio*. Es el mismo historiador del derecho el que nos ilustra sobre las primeras descripciones de los indios¹²³. Cristóbal Colón decía en una carta que se trataba de gentes que vivían en paz y andaban desnudos y que parecían aptos para recibir la fe católica y ser enseñados en buenas costumbres, pero también describía a los caribes antillanos como gentes feroces que comían carne viva.

De esa manera, se comienzan a perfilar los dos extremos de los elementos del concepto europeo de los indios: “desde la inocencia y humildad como descripción lascasiana hasta la

¹²¹ Margarita Herrera Ortiz. “La Encomienda Indiana y sus Repercusiones” en J. E. R. Ordoñez Cifuentes (coord.), *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios. Justicia y Derechos Étnicos en México. II Jornadas Lascasianas*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, 1. UNAM, México 1992, pp. 131-142; (aparece ese trabajo también en *Estudios Jurídicos*, nueva época, núm. 1, enero, Universidad Veracruzana, Xalapa, México 1994, pp. 57-71). La obra por antonomasia, sobre este tema sigue siendo la de Silvio Zavala, desde luego, de y para la parte no indígena.

¹²² *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, 3ª ed, Porrúa, México, 1988, pp. 53 y 390

¹²³ *Idem*, pp. 44-46

agresividad bárbara". Sin embargo, este concepto europeo estuvo determinado por las diferentes regiones, pues como ya hemos visto, mientras en algunas existieron grupos nómadas, en otras hubo verdaderos imperios, pero sobre todo la visión del indio americano fue el resultado de la óptica de la antigua cultura europea basada en la teología y la filosofía moral cristiana y clásica.

Desde fines del siglo XV, teólogos y juristas se pronunciaron por la libertad natural de los indios, rechazando su venta, salvo que se tratase de esclavos producto de justa guerra, y en el siguiente siglo, el pensamiento medieval escolástico tomista sería el fundamento de los autores españoles que rechazaban en general las guerras de conquista; pero no sería sino hasta 1511 cuando su reacción contra el maltrato que sufrían los indios empezaría a tener consecuencias.

El sermón de Antonio Monstesinos en el que se pronunció contra el repartimiento de indios le provocó una reprimenda por el Rey y el Superior de la Orden dominica, debido a la queja de los colonos de la Isla Española, gobernada entonces por Diego Colón, llegando su caso hasta la Corte.

Al siguiente año, en 1512, el rey convocó a una junta en Burgos, que expidió el 27 de diciembre unas leyes conocidas con ese nombre que buscaban aligerar la carga de los indios: se reconoció la libertad del indio pero también la justicia de la encomienda. Las Leyes de Burgos constituyen, según el cristal con que se miren, para unos (Esquivel Obregón) el primer intento de organización legislativa de las colonias españolas y para otros (Stavenhagen) el primer cuerpo básico del estatuto indígena ¹²⁴.

En 1516, la balanza se inclinó en contra de los indígenas cuando tres frailes jerónimos enviados a la Española dictaminaron que los indios carecían de razón, que no guardaban las costumbres cristianas y que no sabían vivir en libertad. Estas ideas de servidumbre natural ya habían sido planteadas a comienzos de esa década por el inglés John Maior y defendidas, entre otros, por Fray Juan de Quevedo, obispo del Darién, en 1519.

Nuevas fechas y acontecimientos destacan en las posiciones eclesiásticas respecto de los indios ¹²⁵. Durante una sesión de la Corte en La Coruña en 1520, el cardenal Adriano, quien después fue papa, rechazó la guerra y la servidumbre pues según las leyes humanas y la forma establecida por Cristo, los indios debían ser libres y traídos a la fe por la vía de la paz y el amor; el propio papa Paulo III predicó en junio de 1537 a favor de la libertad de los indios y del dominio de sus bienes, afirmando su capacidad para la fe, su condición humana plena y proscribiendo la servidumbre y la tesis de la barbarie.

En 1525, el fray dominico Tomás Ortiz, se pronunció contra la libertad de los indios, pues dijo que tenían muchos vicios y pecados: que eran como asnos abobados, alocados e insensatos, mentirosos, borrachos, desobedientes, irrespetuosos entre padres e hijos, adúlteros, traidores, crueles, vengativos, haraganes, ladrones, hechiceros, cobardes, incapaces de ser adoctrinados y, curiosamente, también los acusaba de que carecían de barbas y si alguna les crecía se las arrancaban (¿sería acaso, esto último, lo peor?) ¹²⁶.

Para el ámbito maya, resulta interesante mencionar que a mediados del siglo XVI, el Oidor Tomás López afirmaba, en sus ya citadas Ordenanzas, que principalmente en la provincia

¹²⁴ De manera aislada, la primera disposición monárquica a favor de los indios, de acuerdo a Fernando Murillo Rubiera, fue la orden contenida en la Real Cédula de 20 de julio de 1500 dirigida a Pedro de Torres, para que pusiera en libertad y repatriara a los indios de la Española que habían sido llevados a España: véase, "El Proceso de Defensa de la Dignidad en el Nuevo Mundo" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, núm. 113, septiembre-octubre, 1992, Ginebra, p. 491, citado por Jorge Alberto González Galván, "La Condición Jurídica del Indio" en *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1994, p. 94

¹²⁵ S. Zavala, *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, p. 47

¹²⁶ Se ha señalado que las causas por las que se puso en duda la capacidad intelectual de indígena fueron la falta de conocimientos etnológicos de los europeos y la resistencia de los indígenas a asimilar sus costumbres y entender su religión; y que en ningún momento se cuestionó la naturaleza humana del indio, en todo caso, la equiparación con "bestias" obedece a la costumbre de llamar así a los hombres rudos, incultos y bárbaros: cf. Francisco D. Icaza Dufour, "De la Libertad y Capacidad del Indígena" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 17, México 1993, p. 38

de Yucatán se veía más la necesidad de tener policía y orden de vivir, así para las cosas espirituales como para las temporales,

por ser los naturales de ella tan fuera de conservación e traza e orden de vivir. Envueltos en muchas injusticias, que con licencia del pecar cometían y cometen, no teniendo freno ni punición para el delito, castigo, ni premio para la virtud.

En la legislación indiana, las disposiciones encontradas sobre esclavitud, encomienda y repartimientos también estuvieron presentes¹²⁷. La Real Cédula de 26 de junio de 1523 prohibía la encomienda y el repartimiento de indios; a pesar de ello, Cortés, siendo Gobernador y Capitán General de la Nueva España, publicó en 1524 unas ordenanzas en las que se hablaba del repartimiento de indios como algo legal y permitido. La prohibición de la esclavitud estuvo contenida en la cédula de 9 de noviembre de 1526 de Carlos I "Provisión del buen trato al indio". En 1530 otra Real Cédula prohibió el cautiverio de indios; en 1534, una más lo autorizó de nuevo. En 1542, las Leyes Nuevas (Leyes y Ordenanzas Nuevamente Hechas por su Magestad para la Gobernación de las Indias y Buen Tratamiento y Conservación de los Indios) reiteran la prohibición de la esclavitud y la encomienda de los indios, sin embargo, fueron reformadas como resultado de la resistencia y sublevación de los colonos españoles en Perú.

2. *Las Casas y Sepúlveda*. Las posturas sobre la concepción del indio han quedado representadas con las de sus dos más importantes exponentes y antagonistas: Bartolomé de Las Casas y Juan Ginés de Sepúlveda¹²⁸. Este último comparaba al indio con el mono, lo consideraba incapaz para la vida política y por ello debían sujetarse a un gobierno de esclavos; rechazaba en principio su condición bárbara, pues reconocía la tesis de la libertad natural de los hombres, pero sostenía el recurso de la guerra que, según el derecho internacional de la época, autorizaba el cautiverio y la pérdida de bienes del vencido. Sin embargo, su pensamiento encerraba una contradicción porque al justificar la guerra contra los indios, asumía su condición bárbara y el principio aristotélico de su servidumbre natural que debía sujetarlos a los hombres superiores. Y, en el caso de la falta de guerra por sujeción voluntaria de los indios, Sepúlveda rechazaba que se les gobernara como a hombres libres, sino en un gobierno mixto que se traducía en las encomiendas, invocando la inevitable necesidad de observar una ley justa en detrimento de otra.

Por el contrario, Bartolomé de Las Casas afirmaba que, como criaturas de dios, los indios participan de los atributos humanos: tienen uso de razón, son capaces de religión, de virtudes tales como vivir libres en sociedad civil y de tener propiedades, leyes y gobiernos legítimos, al igual que los tuvieron antes de la llegada de los españoles. Sus argumentos no eran novedosos, pero sí la causa a favor de los indios, que por su número fue de gran magnitud; por ello, la defensa ardiente de Las Casas respecto de la capacidad del indio provocó el mayor obstáculo para la sujeción de América porque toda acción sobre los indios —religiosa, política o social— obligaba a ganarlos mediante el halago y el convencimiento; y, de no lograr su entrega voluntaria, debía abandonarse la penetración, ante el rechazo del antiguo sistema de sujetarlos por fuerza.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de la libertad natural del indio, se debe tomar en cuenta que un principio tutelar del derecho eclesiástico como fue tener al indio por miserable moral necesitado de vigilancia y dirección especiales en todos los ámbitos de su vida. En efecto, durante los debates de la Iglesia Católica en el siglo XVI acerca del *status* legal de los indios, se observa que mientras el Tercer Concilio Provincial mexicano afirmaba los derechos humanos básicos de los indios, además, los consideraba como menores incapaces de ejercer plenamente sus derechos¹²⁹.

¹²⁷ S. Zavala, *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, pp. 48-49; T. Esquivel Obregón, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, tomo I, pp. 27-31

¹²⁸ S. Zavala, *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, pp. 49-51

¹²⁹ Cf. José A. Llaguno, *La Personalidad Jurídica del Indio y el III Concilio Provincial Mexicano (1585)*, *Ensayo Histórico-Jurídico de los Documentos Originales*, Porrúa, México, 1963; y José A. Benito R., "La Promoción Humana y Social de Indígenas en los Sinodos y Concilios Americanos en 1551-1622" en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. XII, 1987, Valparaíso, Chile.

3. *Rusticidad, miserabilidad y minoría: privilegios discapacitadores.* Bartolomé Clavero¹³⁰ afirma que la cuestión del derecho de los indígenas es cuestión del estado de los indígenas. El *status*, estado de las personas, en la Europa medieval, lo mismo que el derecho subjetivo —entonces el derecho sólo se concebía como orden social— estaban determinados por la posición interna del sujeto en la familia, y en ésta, como comunidad doméstica, prevalecía la religión. En la familia, el estado inferior era el de los esclavos y gracias a los teólogos no se encasilló en él a los indígenas (al menos, teóricamente), pero no se creó precisamente un nuevo *status* para ellos, sino que el que les fue atribuido resultó de la concurrencia de otros tres estados previamente existentes: de *rústico*, de *miserable* y de *menor*. Estos privilegios jurídicos —*privilegia*, como se les llamaba a las manifestaciones del *status*—, no significaban necesariamente beneficios positivos, sino singularidades neutras y otras negativas.

La primera posición, la rusticidad, implicaba una falta de participación en la cultura por lo que no les era exigible, en parte, el cumplimiento del derecho a los sujetos ajenos al mismo. En el caso de los aborígenes de ultramar, los colonizadores admitieron que les correspondían derechos, e incluso admitieron algunas de sus costumbres jurídicas, pero no se les reconoció un derecho propio, independiente al del colonizador. Lo mismo en materia de religión: pudieron haber tenido prácticas religiosas, pero no religión propiamente dicha. El trato dado a los rústicos —consistente en privilegios que permitían al juzgador actuar respecto de ellos sumariamente y a su arbitrio, sin atenerse a los procedimientos jurídicos—, constituía esencialmente un estado de abandono y también de desentendimiento, de discriminación y marginamiento, por parte del derecho.

El estado de la personalidad miserable no era sólo asunto de miseria física, sino que correspondía al *status* de los incapaces de valerse socialmente por sí mismos: indigentes, huérfanos, viudas y personas que estaban en proceso de asimilación del cristianismo. Sus privilegios consistían en que por su estado requerían de un amparo y protección especial otorgado por los misioneros de la religión y los ministros de la justicia.

Por último, la minoría era un estado de incapacidad basada en una limitación de la razón humana, por lo que se protegía a los menores, se les sujetaba en el ámbito de la familia, a la patria potestad y a la tutela. A los indígenas se les consideraba menores en la medida de que se reconocía que no carecían de razón, pues no eran animales, pero tampoco eran gente de razón plena; al ser general su discapacidad, las funciones de amparo fueron ejercidas por instituciones foráneas: la iglesia y la monarquía.

El estado general de los indígenas es la resultante de la operación conjunta de los tres estados mencionados:

Así los indígenas resulta que por naturaleza no eran animales ni eran tampoco esclavos, mas eran todo aquello: eran rústicos, eran miserables y eran menores y lo eran todo esto exactamente por naturaleza, sin necesidad alguna de evidenciar, por presunción de derecho, de un derecho ajeno, y aplicación de cultura, de una cultura extraña, mediante unas operaciones de asimilación a estados tipificados con anterioridad a un conocimiento. Tal derecho ajeno y tal cultura extraña, dicha asimilación al uno y a la otra, era lo que les hacía tales.

Y con ello, se produjo el verdadero *status de etnia*, sintagma acuñado por Clavero a partir del mismo concepto que ciertamente ya existía.

Esa condición étnica produjo la aparición de las figuras del Protector, Abogado, Procurador, Juez y Corregidor, todos de naturales, de indios. Dentro de los privilegios aparece, así, para ellos, el ser liberados de la presunción del conocimiento de la ley; sus juicios con motivo de agravios sufridos por el “alcalde mayor, justicia u otra cualquier persona” constituían casos de Corte, es decir, eran asuntos sustraídos de los jueces comunes y llevados ante el rey, salvo los de cuantía menor o cuando ambas partes eran indios; asimismo, los virreyes y los presidentes de las audiencias tenían el encargo de atender personalmente los juicios de los indios.

¹³⁰ *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América, Siglo XXI*. México, 1994, pp. 5-18, a quien seguimos en este párrafo.

Por otra parte, a comienzos del siglo XVII operaban tanto los corregidores de indios como el juzgado de indios; éste era un tribunal especial a cargo del virrey, cuyos juicios se substancian sumariamente y en ellos se les permitía rendir pruebas aún después de cerrada la etapa respectiva; tenían el derecho de retractarse de declaraciones o confesiones; los castigos que les eran impuestos por delinquir eran benignos mientras que los delitos cometidos en su contra debían ser reprimidos con mayor severidad; no se presumía en ellos el dolo ni el engaño, por lo que debía probarse fehacientemente que su conducta fuere maliciosa; y estaban exentos de la jurisdicción del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición¹³¹.

c) Autodeterminación indígena

Fue precisamente Las Casas quien sostenía el derecho natural de los indios al autogobierno y propugnó por la existencia de una doble soberanía compatible: de un lado el principado universal de los reyes de España y, del otro, la jurisdicción, administración y señorío de los señores indígenas¹³².

Por su parte, Francisco de Vitoria reconocía el derecho a la autodeterminación de los indios, aunque podían depender de los españoles siempre que mediara una verdadera y voluntaria elección. La influencia de estos y otros pensadores, como José de Acosta, provocó, primero, la transformación del sistema de expansión territorial basado en la conquista armada, con la Real Cédula de Carlos V al virrey de Perú el día 13 de mayo de 1556; y, su término, después, con las Ordenanzas de Nuevos Descubrimientos y Poblaciones promulgadas por Felipe II el 13 de julio de 1573.

Lo anterior, significó en la práctica el reconocimiento del derecho de los indios a la autodeterminación, y aunque la nueva política de paz no abandonó por completo el uso de la fuerza militar, dio los frutos esperados; el esfuerzo misionero, las relaciones comerciales, el ejemplo de los indios asimilados, los regalos, las entregas periódicas de alimentos y ropa y la formación de repúblicas o pueblos de indios, hicieron que éstos, por lo general, reconocieran la soberanía española en tratados, capitulaciones o declaraciones unilaterales¹³³.

Si bien, desde los inicios de la dominación española se consideró la necesidad de aprovechar la organización de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de obtener los recursos de trabajo y bienes, alterando su gobierno sólo en la medida en que lo requiriera su conversión a la fe católica, posteriormente, se dio la organización en forma de repúblicas de indios¹³⁴.

Se llamaba orden de repúblicas a la organización social y política de un pueblo. En la Nueva España se impusieron las repúblicas de españoles y de indios como un intento de separar a unos de otros. En un principio los españoles en América se regían en términos generales por la legislación general del Reino de Castilla y se fundaron entonces los ayuntamientos. La república o pueblo de indios se regía con autoridades propias e, independientemente de su efectividad, tuvieron durante el régimen colonial un autogobierno indígena¹³⁵, es decir, "un gobierno local semiautónomo, modelado conforme a una institución occidental: el ayuntamiento"¹³⁶; aunque pronto sus cabildos y autoridades tradicionales se vieron desplazados o corrompidos.

¹³¹ Antonio Dougnac Rodríguez. *Manual de Historia del Derecho Indiano*. pp. 314-326

¹³² El peso de Bartolomé de Las Casas es a tal grado trascendente que, a diferencia de quienes sostienen que la idea de los derechos humanos se inicia en el iusnaturalismo ilustrado de la Revolución francesa, hay quien afirma que tiene su origen con el iusnaturalismo escolástico de aquél. cf. Mauricio Beuchot, "Bartolomé de Las Casas. el Humanismo Indígena y los Derechos Humanos" en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*. pp. 37-48

¹³³ Abelardo Levaggi. "Derecho de los Indios a la Autodeterminación" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho. VI: La Tradición Indiana y el Origen de las Declaraciones de Derechos Humanos*. IJ-UNAM. México 1994. pp. 125-157

¹³⁴ María del Carmen Ainaga Vargas. "Algunas Legislaciones Protectoras de las Etnias Autóctonas" en *Estudios Jurídicos*, nueva época, núm. 1, enero. Universidad Veracruzana. Xalapa. México 1994, p. 10

¹³⁵ Cf. Silvio Zavala y José Miranda. "Instituciones Indígenas en la Colonia", en el libro colectivo. *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, 3ª ed., INI-SEP. México. 1981, p. 144

¹³⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán. *Formas de Gobierno Indígena*. INI, México, 1981, p. 29

De hecho, las formas de gobierno indígena surgidas en el periodo colonial han persistido hasta nuestros días con sus variantes y modificaciones y, desde luego, son cualitativamente distintas a las prehispánicas: mientras éstas fueron rígidamente jerarquizadas, hereditarias y de naturaleza vitalicia, las otras se basaron generalmente en la condición que todos los indios tenían de siervos de la Corona, sin importar su linaje, y se constituyeron diferentes modalidades de elección adquiriendo naturaleza rotativa.

El proceso de expansión de los pueblos indígenas prehispánicos se vio truncado por la invasión española y se transformaron, a lo largo del siglo XVI, en pueblos sin vinculación formal entre sí. A la par, los grandes cacicazgos fueron sustituidos, a nivel local y bajo subordinación al invasor, por cacicazgos menores —en los casos en que así convenía para un mejor control y administración colonial— o por autoridades de elección anual con jurisdicción muy limitada. Se produjo un contexto de dominación material, política y cultural que les impidió una libre evolución que es propia de la política y del derecho cuando éstos son ejercidos con plena soberanía ¹³⁷.

d) Las Leyes de Indias

Surgidas a iniciativa de los Reyes Católicos, las Leyes de Indias tendían a proteger al indígena basadas en un concepto tutelar, el cual, implicaba considerar que los indígenas no podían ser por sí mismos sujetos plenos de derechos y obligaciones. Los indígenas eran siervos de la Corona y, como tales, se procuraba defenderlos de la voracidad de los españoles; sin embargo, la mayoría de la Leyes de Indias eran letra muerta porque en la vida diaria la costumbre de los conquistadores, colonos, encomenderos y, aún, de las autoridades locales llegó a operar *contra legem*, es decir, no se respetó la letra ni el espíritu de las leyes; de ahí la conocida expresión “obedézcanse pero no se cumplan”.

La Recopilación de las Leyes de Indias, de 1680, estaba formada por nueve libros divididos a su vez en títulos y leyes o artículos, y trata expresamente de los indios en el libro sexto; su contenido obedeció a las ideas del concepto cristiano del indio ¹³⁸. El principio de la libertad se contenía en el título 2, ley 1: “nadie ose cautivar indios, ni tenerlos por esclavos”, que recogía prohibición de la esclavitud de la cédula de 9 de noviembre de 1526. Se refiere también a sus reducciones y pueblos (tít. 3), bienes de la comunidad (tít. 4), protectores de indios y caciques (tít. 6 y 7), encomiendas y servicio personal (tít. 8 a 10) y en la ley 3, del título 10, Del buen tratamiento de los indios: “los indios sean muy bien tratados, amparados, defendidos y mantenidos en justicia y libertad, como súbditos y vasallos nuestros”.

La materia de tributos estuvo regulada en el título 5:

Porque es cosa justa y razonable, que los indios que se pacificaren y reduxeren a nuestra obediencia y vasallaje, nos sirvan, y den tributo en reconocimiento del señorío, y servicio, que como nuestros súbditos, y vasallos debe, pues ellos también entre sí tenían costumbre de tributar...

y demuestra como se quiso sostener la eficacia de las costumbres indígenas:

El pensamiento colonial vio al derecho indígena como un elemento unificador que no debía ser destruido en su totalidad, sino aprovechado en ciertas instituciones, lo cual permitiría un mejor gobierno y mayor producto para las arcas reales ¹³⁹.

Observemos también las siguientes disposiciones ¹⁴⁰. En 1530, ordenó Carlos V que:

¹³⁷ Gustavo Porras Castejón. “Costumbre Jurídica Indígena y Ley Nacional” en Teresa Valdivia Dounce (comp.), *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*. Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 7, vol. 1. INI, México 1994, pp. 21-23

¹³⁸ S. Zavala, *Las instituciones jurídicas en la conquista de América*, p. 53.

¹³⁹ María del Carmen Carmona Lara, “La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena”, p. 219

¹⁴⁰ Cf. María del R. González, *Historia del Derecho Mexicano*, p. 28; Margarita Menegus Bomemann, “La Costumbre Jurídica en el Derecho Indiano. 1529-1550”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, II, México, IJ-UNAM, 1992, p. 151; J. A. González Gálvan, *El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario*, 1ª ed. IJ-UNAM, Serie E: Varios, núm. 65, México 1995, p. 93

Los gobernadores y Justicias reconozcan con particular atención la orden, y forma de vivir de los Indios, policía, y disposición en los mantenimientos, y avisen a los Virreyes, o Audiencias, y guarden sus buenos usos, y costumbres en que no fueren contra nuestra Sagrada religión...

En 1542, las Leyes Nuevas encomendaban a las Audiencias de las Indias que:

... no den lugar a que en los pleitos de entre indios, o con ellos, se hagan procesos ordinarios, ni haya largas, como suele acontecer por la malicia de algunos abogados y procuradores, sino que sumariamente sean determinados, guardando sus usos y costumbres no siendo claramente injustos...

En 1580, se repite señalando que:

... es necesario saber los usos y costumbres que los dichos indios tenían en tiempo de su gentilidad...

En el mismo sentido se pronunció la cédula de Carlos V, expedida en Valladolid el 6 de agosto de 1555, dirigida a los caciques de Vera Paz, Guatemala, y luego incorporada a la Recopilación de las Leyes de Indias (Lib. 2, tit. 1, ley 4):

Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres, que antiguamente tenían los Indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son Christianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada religión, ni con las leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y executen; por la presente las aprobamos y las confirmamos...

e) La propiedad indígena ¹⁴¹

El *status quo* de la tenencia indígena de la tierra atravesó diferentes etapas durante la dominación española; así, pasaron de la total falta de respeto, a ser considerados, luego, como terceros que no debían ser perjudicados y, finalmente, al respeto expreso. Ello nos llevará a estudiar la clasificación de la tierra y la cuestión central relativa a la necesidad de los indios de contar o no con títulos de propiedad.

1. *Falta de respeto*. En los comienzos de la Colonia se advierte del contenido de diversas reales Provisiones, como la del 10 de septiembre de 1518, la asignación a los colonos de tierras y aguas sin tomar en cuenta la posesión de los indígenas; por el contrario, comenzó la política de congregación que consistió en que los indios debían vivir en poblaciones organizadas por los españoles, recibiendo tierras para ese fin.

A propósito de las congregaciones, conviene puntualizar lo siguiente. Hemos visto que una de las fuentes materiales más importantes del derecho aplicado en la Nueva España la constituye la posición que guardó la Iglesia, mediante diversas disposiciones dentro de las cuales se encuentran los concilios provinciales, y en uno de ellos, el primero celebrado en México, en 1555, se estableció la necesidad de "que los indios estén congregados en el pueblo reunidos y confinados" ¹⁴².

En el Libro VI, título 1, de la Recopilación, se reglamentó la posibilidad de que los naturales se mudasen de domicilio, sin embargo, en otra disposición del título 3 se estableció que los naturales no podían ir a ningún otro pueblo o reducción, y en caso de que lo hicieran se harían acreedores a la pena de veinte azotes.

Igual que esta última disposición, existía en las Ordenanzas de Tomás López, pues no podían mudarse los indios a otro pueblo sino con licencia otorgada por la justicia del pueblo de españoles, ni ausentarse por más de treinta o cuarenta días sin licencia del cacique, siempre que dejara suficiente provisión de maíz en su casa y avisara su destino, bajo pena de ser regresado y aplicarle cien azotes y cien días de prisión y, en caso de rebeldía, se le enviaba preso a la justicia del pueblo de los españoles; asimismo se impuso a los caciques, gobernadores y principales la prohibición de que se ausentaran de sus pueblos por más de cuarenta o cincuenta días, bajo la

¹⁴¹ En este inciso, seguimos principalmente el interesante trabajo de Guillermo Floris Margadant S., "La Propiedad Indígena en la Nueva España, ¿Tenía que ser Amparada por Títulos?", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM. Tomo XLII, enero-abril 1992, núms. 181-182, pp. 77-92

¹⁴² Jesús Antonio de la Torre Rangel. "Derechos de los Pueblos Indios: Desde la Nueva España hasta la Modernidad" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 15, num. 15, 1991, México, p. 121

pena de ser destituidos de su cacicazgo o gobernación. Justifica el nombre de congregación, la orden de que las casas de los pueblos deberían estar juntas y no apartadas entre sí.

2. *Sin perjuicio de terceros.* En la segunda década del siglo XVI comienza a legislarse buscando que la distribución de tierras y aguas se llevara a cabo en territorios todavía no poblados por colonos y que se evitara el perjuicio de terceros; sin embargo, se presentan dos inconvenientes.

En primer lugar, no es uniforme esta disposición, pues apenas se advierte en la Instrucción a Cortés, del 26 de junio de 1523 (sobre urbanización en la parte central de la Nueva España), en tanto que la Capitulación de 1526 dada a Francisco Montejo para la conquista de Yucatán, continúa ignorando la tenencia indígena, al igual que la autorización del 21 de mayo de 1534 dada a Francisco Pizarro para distribuir tierras en Perú.

El segundo inconveniente consiste en la vaguedad de la instrucción mencionada, pues cuando se hace la referencia a terceros se requiere deducir, como lo hace Margadant, que estos terceros al comienzo de la colonización son lógicamente indígenas.

Dos Cédulas Reales, dirigidas, una al Virrey de la Nueva España en 1535 y, otra al Gobernador de Guatemala en 1538, permiten dilucidar el respeto expreso al uso tradicional de tierras y aguas por los indios pues los repartimientos de tierras no debían perjudicar a terceros; incluso, la conciencia sobre los despojos cometidos llevó al intento de remediarlos, aunque muy tarde, como se desprende de una Real Cédula de 1567, referida a Perú —pero que tal vez era parte de una política general—, con la intención de reparar los daños causados a los indios.

3. *El respeto expreso.* Es de observarse también que las Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación, firmadas por Felipe II el 13 de julio de 1573, y conocidas como Leyes de Población, establecían que para la elección del sitio en que habrían de fundarse pueblos y cabeceras, debía hacerse “sin perjuicio de los indios por no tener ocupados o porquellos lo consientan de su voluntad”¹⁴³.

4. *La clasificación de la tierra.* En la Nueva España, aparte de las tierras propiedad de la iglesia, se dio una coexistencia entre tierras tituladas a favor de españoles y tierras no tituladas, usadas por los indígenas en el momento de la pacificación de cada región; junto a ellas estaban las tierras realengas, no ocupadas por los indios y todavía no otorgadas a españoles¹⁴⁴.

Aquí surge una pregunta fundamental ¿era necesario en este periodo colonial que los indios contaran con títulos para detentar la propiedad de la tierra? Debemos tener presente que todos los títulos de propiedad requerían para su validez formal no sólo la aprobación de las autoridades locales sino también de las metropolitanas.

Para responder a la pregunta, Margadant nos hace distinguir dos ramas de la política indiana: la congregación, que recién hemos mencionado, y el sistema de composiciones. Cada congregación o pueblo de indios se constituía por 300 o 400 familias a quienes les eran entregadas, por los mismos españoles, tierras que iban a estar bien documentadas mediante un cuidadoso procedimiento llevado a cabo por los “jueces de congregación”. Pero hubo un problema con las tierras que originalmente habían poseído, porque aunque se les reconocía a los indios la propiedad sobre ellas, al no contar con títulos y ser obligados a vivir en congregaciones lejanas, las dejaban en el abandono, de tal forma que fueron ocupadas por colonos españoles quienes se las apropiaban por diferentes medios¹⁴⁵.

¹⁴³ Citado, así, por Luz María Cárdenas Arenas, “Los Derechos de los Indígenas en México”, p. 246

¹⁴⁴ Posteriormente, las clasificaciones comprenderían: el fundo legal, el ejido, las tierras de repartimiento y los propios. El fundo legal estaba constituido por las tierras dedicadas a la edificación de hogares, según Real Cédula de 12 de julio de 1692. El ejido indio novohispano se constituyó con tierras que se encontraban a la salida de los pueblos, destinadas a apacentar ganado sin que se revolviera con el de los españoles; tiene como fundamento la Real Cédula de Felipe II de 1 de diciembre de 1573. Las tierras de repartimiento fueron las que se entregaron a los indios para la labranza conforme a disposiciones y mercedes especiales: su fundamento fue una Cédula de 19 de febrero de 1519. Cf. Luis Ponce de León Armenta, “Tratamiento Jurídico de la Agricultura y la Cuestión Agraria en la Etapa Virreinal y sus Implicaciones Actuales” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XLIII, enero-abril 1993, núms. 187-188, pp. 133-134

¹⁴⁵ Algunas fuentes de apropiación, además de las composiciones, fueron la prescripción o usucapción, los remates, las capitulaciones y las mercedes reales: éstas últimas eran títulos por los cuales los particulares adquirían grandes extensiones de tierra a cambio de que las cultivaran y

Uno de esos medios era el de las composiciones, entendiendo por este sistema la venta de tierras a favor de quienes las poseían, mediante un módico arreglo financiero, en los casos en que su posesión excedía la cantidad amparada por el título de propiedad. El sistema de las composiciones se inició en 1591 y perduró hasta 1807, pero tanto las propiedades inmobiliarias individuales de indios como las tierras de repartimiento común de sus pueblos escaparon a la exigencia del sistema de composiciones y, por lo tanto, no fueron sometidos al sistema general de control de títulos. Sin embargo, hay una excepción respecto de ciertos propietarios indígenas, a título individual, de "estancias de ganado y labores de trigo", a quienes sin mediar apremio, se les pedía que sirvieran a la Corona "con alguna moderada composición"; al respecto, Margadant dice que se trataba de indios pertenecientes a la categoría de ganaderos y agricultores de trigo, ya más prósperos y emprendedores, y por eso asimilables a los colonos europeos.

Finalmente, la política administrativa fue cambiando de manera gradual durante el siglo XVII y el control de títulos fue ampliado poco a poco hacia la tenencia indígena, hasta convertirse en regla general. Así, en 1735 y 1746, sendas instrucciones para los Jueces y para la Superintendencia de la Comisión de Composición de Tierras, disponían que los pueblos de indios debían someterse al control previsto en el sistema de las composiciones. Esto no significó la inmediata regularización de la titulación de las tierras indígenas y, con el tiempo, fue fatal para los indios cuando durante el porfiriato las Compañías Deslindadoras exigieron la existencia del título correspondiente. No obstante, hubo una resolución presidencial de 1870 que establecía que las adjudicaciones de baldíos se darían "sin perjuicio de terceros".

2. Gobierno y administración de justicia para indígenas

Aunque algunas costumbres indígenas prevalecieron a lo largo de la época colonial, hemos visto que para su reconocimiento por la Corona, debían ser acordes al catolicismo, así como a la legislación indiana. Fuera de eso, hubo una fuerte intolerancia con todas las costumbres contrarias a la religión y a la ley novohispanas.

De las Ordenanzas de Tomás López se advierte que a los indios mayas se les prohibió predicar y enseñar pública o clandestinamente sus gentilidades pasadas, ni cosas de sus dioses, ni remover la memoria de ellos. Se les ordenó bautizarse en el cristianismo y abandonar sus ritos antiguos y no tener ídolos ni consentir que otros los tuvieran, ni hacerles sacrificios con animales, cosas o sangre propia, ni horadarse las orejas, narices u otro miembro, ni encenderles copal, ni celebrar ayunos, ni fiestas en honor de sus dioses, ni consentir que otros lo hicieran en público o en secreto y, en general, se les prohibió conservar sus costumbres relativas a sus cultos religiosos. Tampoco podían los indios contraer matrimonio sino ante los sacerdotes cristianos.

No obstante la imposición de autoridades y tribunales ajenos, subsistieron tradicionalmente autoridades, formas de gobierno y organización social indígenas y, aún, costumbres contrarias a la ley.

a) Autoridades municipales

En la Recopilación de las Leyes de Indias, libro VI, título tercero, "De las reducciones y pueblos de indios", se estableció:

Si los pueblos indios tenían menos de ochenta casas, nombraban cada año un alcalde y un regidor, y dos alcaldes y dos regidores si tenían más de ese número de casas. La elección debía hacerse en presencia del cura, y debían ser indios los ocupantes de los cargos.

Toribio Esquivel reseña las funciones de los alcaldes indígenas ¹⁴⁶:

se asentaran en ellas, dado el interés de la corona para que sus súbditos se extendieran por todo el territorio descubierto; cf. Ponce de León Armenta, op. cit., pp. 135-136

¹⁴⁶ *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, tomo I; véase también S. Zavala y J. Miranda, "Instituciones Indígenas en la Colonia", en *La Política indigenista en México*, vol. I, pp. 43-206

A cargo de estos alcaldes corría la jurisdicción en el pueblo, limitada a inquirir los delitos y aprehender y traer a los delincuentes a la cárcel del pueblo de españoles del distrito; pero podían castigar con un día de prisión o seis y ocho azotes al indio que faltara a misa el día festivo, se embriagara o hiciese otra falta semejante, y si fuese embriaguez de muchos, podían imponer penas mayores; pero nunca de mutilación o muerte.

Para la península de Yucatán, las Ordenanzas de Tomás López establecieron los siguientes límites al número de principales en los pueblos de indios: si el pueblo tenía menos de cincuenta vecinos, junto al cacique debía haber un principal, el más anciano y virtuoso. Si habitaban más de cien personas, se elegía a dos principales, además del cacique; si había de ciento cincuenta a doscientos, podía haber tres principales; y si había hasta cuatrocientos, podía haber cuatro o cinco; y aunque excediera de ese número no podía haber más de seis principales.

Además, en los ayuntamientos de la Nueva España, la jurisdicción respecto de los delitos cometidos por indígenas no recaía únicamente en funcionarios municipales, por ejemplo, también correspondía a los corregidores de naturales, que eran funcionarios ajenos al cabildo ¹⁴⁷.

b) El Juzgado General de Indios ¹⁴⁸

En 1573, bajo el mandato del cuarto Virrey de Nueva España, Martín Enríquez, fue cuando se creó este tribunal especial para los indígenas. Su jurisdicción abarcaba, teóricamente como veremos, todo el territorio de la Nueva España. En la ley 47, título 1, del libro VI, de la Recopilación, aparece un reconocimiento que hizo el rey Felipe III, en 1605:

...muy conveniente y necesario el Juzgado General de Indios de México para buen gobierno y breve despacho de los negocios. Y mandamos que se conserve y sustente con que si de lo que se sacare al año del medio real que cada indio paga, sus salarios y gastos de él y si sobrase alguna cantidad se aplique al año siguiente y cobre menos de él, y tanto más resultare, para los buenos efectos de sus comunidades.

de aquí se advierte que el sostenimiento de este tribunal corría a cargo de una contribución que al efecto pagaban los propios indígenas.

Se trataba de un organismo importante no sólo en la separación jurídica de los indígenas, sino también social, pues administraba los bienes de comunidad manteniendo alejada la intervención de los ayuntamientos españoles; de ahí que, además de ser un órgano de administración de justicia especial, también se constituyera en un órgano de gobierno.

IV. PERIODO INDEPENDIENTE

En este subcapítulo, haremos breves referencias a algunos documentos de la etapa emancipadora debidos a Hidalgo, Morelos e Iturbide; estudiaremos la Constitución que se aprobó en la ciudad Puerto de Cádiz por su gran trascendencia y no corta vigencia en el México independiente; posteriormente, trataremos la legislación nacional y local en el siglo XIX.

A. Los decretos de los insurgentes

El primer acto legislativo de los insurgentes fue el decreto que abolió la esclavitud dado por Miguel Hidalgo el 19 de octubre de 1810; pero en opinión de Toribio Esquivel ¹⁴⁹ la legislación indigenista de este periodo comienza con la disposición del 17 de noviembre de 1810, expedida

¹⁴⁷ Guillermo F. Margadant S., "Los Funcionarios Municipales Indianos Hasta las Reformas Gaditanas", en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, tomo II, p. 691

¹⁴⁸ Sobre su historia general, véase Woodrow Wilson Borah, *Justice by Insurance: the General Indian Court of Colonial Mexico and the Legal Aides of the Half-real*, University of California Press, Berkeley, USA, 1983, cuyo significativo título *Seguro de Justicia*, desaparece en la edición en español *El Juzgado General de Indios en la Nueva España*, FCE, México, 1985

¹⁴⁹ *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, tomo I, p. 96

por José María Morelos y Pavón, en su cuartel de Aguacatillo, aboliendo la esclavitud y declarando que los indios debían percibir rentas de sus propias tierras.

A partir de ahí se sucedieron diversos decretos en el mismo sentido, como los del propio Padre de la Patria¹⁵⁰, ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas (Guadalajara, 5 de diciembre de 1810),

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.

y contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado (Guadalajara, 6 de diciembre de 1810), que en sus dos primeras declaraciones establecía:

1ª Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.

2ª Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exigía.

Otro documento importante de este incipiente periodo es el conocido como Sentimientos de la Nación o puntos dados por Morelos para la Constitución de 14 de septiembre de 1813, confeccionado y leído por el Generalísimo de América, durante la apertura de los trabajos del Congreso en Chilpancingo; de los 23 puntos que lo componen destacan para nuestro interés los siguientes:

13º Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.

15º Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud¹⁵¹.

Los mismos preceptos de igualdad se expresan ya desde el punto de vista de ciudadanía en los inicios del primer imperio; el Plan de Iguala o Pacto trigarante proclamado por Iturbide el 24 de febrero de 1821, rezaba en su artículo 12: "Todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, son ciudadanos".

En la realidad, el principio de igualdad era sólo eso, pues imperaba la desigualdad entre indígenas y no indígenas, a pesar de eso, vayamos tras su huella.

B. La Constitución de Cádiz¹⁵²

La historiografía indigenista ha situado el estudio de la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, en la etapa del México independiente debido a que el principio igualitario se heredó de ella, así como por su vigencia y su repercusión. Esa Constitución de la Monarquía Española, promulgada en México el 30 de septiembre del mismo año declara: "La Nación española es la reunión de todos los Estados españoles de ambos hemisferios" (art. 1). Señala también que la categoría de españoles corresponde a todos "los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas" (art. 5.1). Y respecto a la ciudadanía española establece "Son

¹⁵⁰ *Documentos de la Guerra de Independencia*, Biblioteca Enciclopédica Popular, SEP, México, 1945, pp. 17 y 19

¹⁵¹ Véase el texto completo en Alvaro Matute, *México en el siglo XIX. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas. Lecturas Universitarias*, 12, UNAM, México, 1984, pp. 224-226

¹⁵² Nuestra base para este apartado, y en gran medida del siguiente, es el excelente ensayo de Bartolomé Clavero, "Cádiz entre Indígenas. Lecturas y Lecciones sobre la Constitución y su Cultura en la Tierra de los Mayas" en *Anuario de historia del derecho español*, tomo LXX, Madrid, 1995, pp. 931-992. Se trata de un trabajo historiográfico en el que el autor ensaya respuestas y conclusiones, previo a otro sustantivo, que aparece anunciado, pero del que hasta mediados de 1999 aun no hemos tenido noticia. Pretendemos justificar, por su importancia, las citas de reenvío o segunda mano, lo cual, hemos evitado hasta lo estrictamente necesario, cuando no hemos podido acudir a la fuente.

ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios” (art. 18).

1. ¿Indígenas o españoles?

Los elementos de análisis de la presente sección los trataremos de delimitar a partir del siguiente planteamiento, ¿se sentían españoles los indígenas? O, de manera más acorde a nuestra temática, ¿querían los indígenas mayas ser ciudadanos españoles? Y, para tratar de concluir, aunque trascenderemos a la siguiente sección, ¿qué eran los indígenas para la Constitución?

a) La identidad étnica maya

En la historiografía relativa a la época encontramos textos que nos permiten advertir una constante *indígena*, es decir, una referencia histórica a *los mayas* y a la *sociedad maya* frente al elemento *no indígena*, fundamentalmente, lo *hispano*, los *españoles*, la *sociedad española*.

La bibliografía historiográfica sí es abundante en estos aspectos; permítaseme citar en el cuerpo del texto, de lo general a lo particular y de lo colonial a lo actual: Mario Humberto Ruz, “Los Rostros de la Resistencia. Los Mayas ante el Dominio Hispano” en el colectivo editado por él mismo y por María del Carmen León y José Alejos, *Del Katún al Siglo. Tiempos de Colonialismo y Resistencia entre los Mayas*, CNCA, México, 1992, pp. 85-162. Para el siglo XVIII en Guatemala, Francisco de Solano, *Los Mayas del Siglo XVIII. Pervivencia y Transformación de la Sociedad Indígena Guatemalteca Durante La Administración Borbónica*, Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1974. Por cuanto a Yucatán, durante todo el periodo colonial, Nancy M. Farriss, *La Sociedad Maya Bajo el Dominio Colonial. La Empresa Colectiva de la Supervivencia* [1984], Alianza América, Madrid, 1992; también Sergio Quezada, *Los Pies de la República: los Mayas Peninsulares, 1550-1750*, Historia de los Pueblos Indígenas de México, CIESAS, INI, México, 1997; para mediados del siglo XIX, Justo Sierra O’Reilly, *Los Indios de Yucatán. Consideraciones Históricas sobre la Influencia del Elemento Indígena en la Organización Social del País (1848-1851)*, ed. Carlos R. Menéndez, Compañía Tipográfica Yucateca, Mérida, 1955-1957, quien, además de la Guerra de Castas, desde luego, analiza la cuestión de la Constitución española en el espacio maya; y de mediados del siglo XVIII a principios del presente, Pedro Bracamonte y Sosa, *La Memoria Enclaustrada; Historia Indígena de Yucatán 1750-1915*, CIESAS, México, 1994.

También, y aún en los albores del siglo XX, la bibliografía sobre etnología nos demuestra la existencia de estados indígenas independientes: Karl Sapper, “Independent Indian States of Yucatan” en *Bureau of American Ethnology*, Bulletin 28, Smithsonian Institution, 1904, pp. 263-324. Acerca de los mayas de Quintana Roo, Alfonso Villa Rojas señala que en la segunda mitad del siglo pasado, luego del estallamiento de la Guerra de Castas, “el gobierno de Yucatán ante la dificultad de batirlos en sus propias madrigueras, acabó por desentenderse de ellos, dejándolos así dueños de una vasta y rica extensión de tierras”, “Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo” en sus ya citados *Estudios Etnológicos. Los Mayas*, 2ª ed., Serie Antropológica, 38, IIA-UNAM, México 1995, p. 151.

Los mismos textos nos hacen notar una persistencia indígena que fue posible porque el dominio colonial persiguió el sometimiento pero no la asimilación de los indígenas; de hecho podemos recordar que la política de congregación, aunque arrancó a los indios de sus comunidades, buscaba la separación entre españoles e indios, pero no la desaparición de éstos, permitiendo así la supervivencia de las sociedades mayas. Pero sobre todo destaca el rechazo de los mayas a ser considerados españoles, lo que se manifestaba con la resistencia y rebeldía que mostraron.

Así, el dominio colonial impuso en los diferentes ámbitos —cultural, político y social—, su religión, tributos y servicios personales; pero los mayas mantuvieron su lengua, su derecho y

su cultura, no como *una* lengua maya, *un* derecho maya y *una* cultura maya porque no hubo persistencia de una clara identidad común en todo el espacio maya, a diferencia de épocas precoloniales, pero sí sobrevivieron una serie de pueblos con lenguas, derechos y culturas de un trasfondo común, diferentes al derecho, la lengua y la cultura española ¹⁵³.

Fue precisamente la persistencia indígena la que dio lugar a una política constitucional, a la que algunos autores llaman una nueva colonización ¹⁵⁴, o como la llama la antes citada historiadora Nancy Farriss: una segunda conquista.

Ya no puede sostenerse la teoría de la "conquista" única, primera y definitiva como aparece en la historiografía, la historia y la etnografía escrita por evangelizadores y cronistas. Menos aun puede creerse, por más que se haya repetido, que dicha conquista, física y espiritual, culminó en pocas décadas. La realidad histórica desmiente la pretensión, primero colonial y, luego, constitucional, de dominio total de la población y del territorio.

b) Población indígena *versus* población no indígena

A comienzos del movimiento de independencia la población de la Nueva España era de 5'764,700 habitantes, de los cuales, los europeos no excedían de 80 mil y los criollos de un millón; había 2'685,000 mestizos, mulatos y castas en general, y menos de 10 mil negros. El número de indios era de 2 millones ¹⁵⁵. Uno de cada tres, era indígena.

Estas cantidades reflejan que a pesar de la reducción y eliminación de la presencia indígena que se dio con la primera conquista colonial, se advierte una recuperación indígena durante los siglos XVII y XVIII, que fue resultado del rechazo mostrado por las sociedades indígenas frente a los españoles. Este proceso de reconstitución ha sido particularmente estudiado respecto de algunos grupos étnicos de Oaxaca y ha sido posible hasta en casos en donde se ha hablado de exterminio —permitiendo a grupos étnicos como el de los *hach vinik*, como se llaman a sí mismos los lacandones, resurgir de sus cenizas cual ave fénix— y, también en casos en que se ha llevado a cabo una propuesta de reafirmación de la identidad étnica entre los purepechas ¹⁵⁶.

Los cálculos demográficos realizados respecto de la zona maya coinciden en señalar que los españoles representaron menos del diez por ciento de la población total, de tal forma que en el espacio maya se advierte con claridad un dominio colonial mucho menor que en la zona nahua ¹⁵⁷. De hecho, testimonios de Cook, Stephens y algunos viajeros demuestran que durante el siglo XVIII y hasta mediados del siglo pasado "la población maya cubría toda la Península, salvo algunos puntos como Mérida, Campeche, Valladolid y algunos más que servían de asiento a los grupos blancos de escasa densidad" ¹⁵⁸.

c) El dominio territorial

¹⁵³ B. Clavero, "Cádiz entre Indígenas", pp. 932-933

¹⁵⁴ Henri Favre, *Cambio y Continuidad entre los Mayas de México. Contribución al Estudio de la Situación Colonialista en América Latina* [1972]. Antropología social. 69. INI. México. 1984; véase también Miguel Alberto Bartolomé, *La Dinámica Social de los Mayas de Yucatán. Pasado y Presente de la Situación Colonial*. INI. México. 1988

¹⁵⁵ Silvio Zavala, *Apuntes de Historia Nacional 1808-1974* [1975]. El correo del libro. SEP. México. 1982. p. 10. Por lo que respecta a los negros, éstos en poco tiempo desaparecen debido al mestizaje; véase, Gonzalo Aguirre Beltrán, *La Población Negra de México 1519-1810. Estudio Etnohistórico*. 3ª ed., México. FCE. 1972

¹⁵⁶ Véanse Marcelo Carmagnani, *El Regreso de los Dioses. El Proceso de Reconstitución de la Identidad Étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*. FCE. México. 1988. Jan De Vos, *La Paz de Dios y del Rey. La Conquista de la Selva Lacandona. 1521-1821*. Fonapas. Chiapas, México, 1980 (2ª ed. FCE. México. 1988) y Luis Vázquez León, *Ser Indio Otra Vez. La Purepechización de los Tarascos Serranos*. CNCA. México. 1992

¹⁵⁷ Sin embargo, en el Altiplano Central se dio una diferencia cualitativa respecto de los mayas en el tema de la identidad étnica, pues si bien los nahuas no adoptaron un término que los homogeneizara entre sí y los contrastara ante los *caxtilteca* (castellanos), si "tuvieron y mantuvieron una concepción de su propia identidad común e incluso de su existencia"; véase James Lockhart, *The Nahuas After the Conquest. A Social and Cultural History of the Indians of Central Mexico. Sixteenth through Eighteenth Centuries*. Stanford University Press, Stanford, 1992, citado por Clavero, "Cádiz entre Indígenas", p. 935. quien también nos remite al libro de Charles Gibson, *Los Aztecas Bajo el Dominio Español (1519-1810)*. Siglo XXI. México, 1967, aun cuando es texto más restringido que el anterior porque hace referencia exclusiva a los aztecas, en detrimento de la generalidad de los grupos nahuas, y además omite el punto clave de la identidad étnica.

¹⁵⁸ Alfonso Villa Rojas, "Patrones Culturales Mayas Antiguos y Modernos en las Comunidades Contemporáneas de Yucatán" en *Estudios Etnológicos. Los Mayas*, p. 89

Algunos autores han comenzado a señalar la falsedad que implica el supuesto dominio total que España ejerció no sólo en la Nueva España, sino en general en América Latina; esto se traduce en el problema de la integración de una nación constitucional conjunta en ambos hemisferios cuando existió de por medio, más que un océano acuático, uno de desconocimiento e inconsciencia europeos tanto respecto a la población como en lo referente al territorio americanos¹⁵⁹. No obstante, todavía encontramos quienes abordando la temática indígena, continúan reproduciendo presunciones coloniales —además, con asombro—, al afirmar sin análisis posterior, refiriéndose al Juzgado General de Indios: “otro dato que causa sorpresa es la jurisdicción territorial de este tribunal, pues cubría casi todo el territorio del virreinato de la Nueva España”¹⁶⁰.

En realidad, no se ejercía la jurisdicción en casi todo el territorio, sino solo en parte, y en zona maya, la menor. Carlos Petit¹⁶¹, advierte que, la bibliografía jurídica de la “nación mexicana” del siglo XIX y de ahora, ha silenciado la realidad de una población antropológicamente heterogénea de “naciones bárbaras”, creando una ficción nacional producto de una historia neocolonial que comienza con la Constitución de Cádiz y abarca a las primeras constituciones mexicanas: “Se patentizaba el descontrol efectivo del territorio en buena parte regido aún por autoridades desconocidas por la Constitución, pero también la incidencia —menos que relativa— del dominio de una población virtualmente desconocida”.

El problema del descontrol territorial y poblacional queda evidenciado con la información que proporciona Nettie Lee Benson, acerca de la primera Diputación en establecerse en todo México, precisamente en Yucatán en 1813, cuyo distrito “incluía los actuales Estados de Yucatán, Campeche y Tabasco”, quedando en el olvido el territorio más indígena del actual Estado de Quintana Roo¹⁶². El control territorial distaba mucho de ser un verdadero dominio.

2. La ciudadanía española

Moisés González Navarro¹⁶³ señala que la herencia que recibió nuestro país de la Nueva España consistió en “la nivelación legislativa de sus habitantes”, porque debido a la labor de los insurgentes y a la de las Cortes españolas se produjo la desaparición de distinciones entre blancos, indios y castas pues todos fueron igualados a la categoría de ciudadanos.

a) Disposiciones de las Cortes españolas relativas a la igualdad¹⁶⁴

El 15 de octubre de 1810 se decretó la igualdad jurídica entre los españoles y los naturales de los dominios de la monarquía, como integrantes de una misma familia:

Las Cortes generales y extraordinarias confirman y sancionan el inconcuso concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos son iguales en derechos a los de esta península, quedando a cargo de las Cortes tratar con oportunidad, y con particular interés, de todo cuanto pueda contribuir a la felicidad de los de ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios.

Las Cortes españolas ordenaron el 5 de enero de 1811, lo mismo la libertad de los indios que la protección de sus derechos y propiedades:

Ordenan que los Virreyes, Presidentes de las Audiencias, Gobernadores, Intendentes y demás Magistrados a quienes respectivamente corresponda, se dediquen con particular esmero y atención a cortar de raíz tantos abusos reprobados por la Religión, la sana razón y la justicia, prohibiendo con todo rigor que, baxo de

¹⁵⁹ Por ejemplo, Marta Lorente, “América en Cádiz, 1808-1812” en Pedro Cruz Villalón (presentación) *Los Orígenes del Constitucionalismo Liberal en España e Iberoamérica: Un Estudio Comparado*, Consejería de Cultura y Medio Ambiente, Sevilla, 1994

¹⁶⁰ María del Carmen Ainaga Vargas, “Algunas Legislaciones Protectoras de las Etnias Autóctonas”, p. 12

¹⁶¹ “Del Anáhuac a la República Federal: México 1810-1836”, en *Los Orígenes del Constitucionalismo Liberal en España e Iberoamérica*, p. 124

¹⁶² *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence, and Federalism*, [1955] University of Texas Press, Austin, 1992, p. 11, citado por Clavero, al igual que los textos de Lorente y Petit, “Cádiz entre Indígenas”, pp. 953-958

¹⁶³ “Instituciones Indígenas en el México Independiente”, en *La Política Indigenista en México*, vol. I, p. 209

¹⁶⁴ *Colección de los Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias (con la Constitución)*, Cádiz, Imprenta Real, 1811-1813, reprint., Cortes Generales, Madrid, 1987, citado por Clavero en la obra historiográfica a que hemos aludido.

ningún pretexto por racional que parezca, persona alguna constituida en autoridad eclesiástica, civil o militar, ni otra alguna, de cualquier clase o condición que sea, aflija al Indio en su persona, ni se le ocasione perjuicio el más leve en su propiedad (...) Ordenan también que los Protectores de los Indios se esmeren en cumplir debidamente el sagrado cargo de defender su libertad personal, sus privilegios y demás exenciones.

Siguiendo el sentido de lo dispuesto el 15 de octubre de 1810, las Cortes dispusieron el 9 de febrero de 1811 lo siguiente:

Las Cortes generales y extraordinarias, constantes en sus principios sancionados en el decreto de 15 de Octubre del año próximo pasado, y deseando asegurar para siempre a los Americanos, así españoles como naturales originarios de aquellos vastos dominios de la monarquía española, los derechos que como parte integrante de la misma han de disfrutar en adelante, decretan: 1º. Que siendo uno de los principales derechos de todos los pueblos españoles su competente representación en las Cortes nacionales, la de la parte americana de la Monarquía española en todas las que en adelante se celebren, sea enteramente igual en el modo y forma a la que se establezca en la península, debiéndose fixar en la constitución el arreglo de esta representación nacional sobre las bases de la perfecta igualdad conforme al dicho decreto.

El 13 de marzo de 1811, las Cortes decidieron ratificar la abolición de los tributos indígenas que previamente había decretado del Consejo de Regencia en España (26 de mayo de 1810). Esta medida fue publicada en nuestro territorio el 5 de octubre de 1811 mediante una proclamación tanto en castellano como en náhuatl, sin embargo, es importante hacer notar que el impuesto especial con que los indígenas sostenían el Juzgado de Indios no fue incluido en dicha abolición.

El 21 de agosto de 1811, las Cortes debatieron el tema de la condición jurídica de los indios con la finalidad de acabar con la consideración de su minoría y discapacidad, pero no se llegó a adoptar ninguna resolución ¹⁶⁵.

Posteriormente, el 19 de marzo del año siguiente, y en aparente consonancia con las disposiciones cortesanas, la Constitución de Cádiz declara la igualdad ciudadana en sus artículos 242 a 337 (Títulos V y VI). Hemos constatado el apunte correspondiente de Andrés Lira ¹⁶⁶, quien sostiene que con esa medida constitucional debía desaparecer la diferencia entre indios y españoles, ya que aquellos adquirirían la plena ciudadanía y el ejercicio de los derechos de propiedad y de comercio que hasta entonces habían tenido disminuidos por la *protección* a la que estaban sujetos.

Sin embargo, el 9 de noviembre de 1812 se ordenó la abolición de las mitas y los servicios personales de cualquier índole por los indios, salvo las levas de trabajo municipal obligatorias para todos los ciudadanos. Esta ley se promulgó el 28 de abril de 1813.

También, la Ley del 4 de enero de 1813 ordenó la distribución de tierras desocupadas, comunales y reales, entre los indios y castas y el 8 de septiembre de ese año se abolieron los azotes como castigo en todo el territorio español.

Podemos concluir, junto con Clavero, que a pesar del énfasis de don Andrés Lira, no está claro el sentido y alcance de la igualdad que establecieron las Cortes españolas; veamos, previo a la Constitución gaditana, parece que se proclama la igualdad social y civil entre españoles, indios y castas —y decimos *parece*, porque—, posteriormente, se discute la condición jurídica de los indios como menores sin adoptar resolución alguna; luego, viene la declaración general de ciudadanía constitucional y, finalmente, medidas particulares emancipadoras, que de referirse a ciudadanía, debieron entenderse implícitas en la general sin necesidad de reafirmación.

b) Los indígenas en la Constitución

La ciudadanía concedida a los indígenas ocurre sin que la Constitución gaditana los mencione expresamente en sus artículos iniciales, pero sí los nombra más adelante, en una disposición

¹⁶⁵ Este dato, lo toma Clavero (p. 940) del respectivo comentario que hace Borah, *Justice by insurance*, pp. 390-391

¹⁶⁶ *Comunidades Indígenas frente a la Ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus Pueblos y Barrios 1812-1919*, El Colegio de México, México, 1983, p. 24

explícita de la que, según Clavero, ningún autor la ha tomado en cuenta y sobre todo nadie la ha apreciado por cuanto a lo que interesa a nuestra materia ¹⁶⁷.

Se trata del párrafo diez del artículo 335 que a la letra dice: “Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles”. Como se verá, se requería este proceso de conversión, es decir, de una inculturación, para entrar en la vida constitucional; las mismas Cortes expidieron el 13 de septiembre de 1813 un decreto, conforme al mandato del párrafo y artículo citados, titulado “En que se manda entregar y quedar a disposición de los Ordinarios [Obispos] los lugares de Indios reducidos al cristianismo por los lugares de Ultramar”; en él se ordenaba: “Los religiosos misioneros desocupados de los pueblos reducidos, que se entregaren al ordinario, se aplicarán a extender a los otros lugares incultos la religión en beneficio de sus habitantes”.

Estas disposiciones ponen de manifiesto la continuidad colonial, a pesar de la Constitución, por el papel que ésta le da a la iglesia, institución tradicional que fue conocida por los indígenas gracias al colonialismo; de la misma manera existe continuidad en el pupilaje de los indígenas, quienes quedaban bajo la jurisdicción eclesiástica, pero no exclusivamente.

1. *Las elecciones municipales.* El decreto en cuestión ordenaba también que en los pueblos respectivos se llevaran a cabo elecciones municipales, en las que la iglesia tenía un papel importante por disposición de la misma Constitución (arts. 35-58) y, se advierte que, el voto no podía considerarse libre de influjos porque era emitido públicamente (art. 51); por otra parte quienes habrían de resultar electos, de conformidad al decreto, eran quienes “tuvieren más inteligencia [para administrar las haciendas de los indios], distribuyéndose los terrenos y reduciéndose a propiedad particular”. Clavero afirma que “se preveía que tuvieran *inteligencia*, que se hicieran con una lengua y una cultura [española, por supuesto], como para entender, según se ha visto, que debían comenzar por desamortizar a fin de que la comunidad, destruyéndose como tal, pudiera incorporarse a la vida constitucional”.

Esto era resultado de la pretensión gaditana para acabar con el sistema de castas mediante el otorgamiento de la plena ciudadanía a todos los españoles que, como hemos visto, incluía a los indígenas. En consonancia, se abolieron las repúblicas de indios a favor de la creación de municipios gobernados por cabildos constitucionales, electos por todos los residentes de un pueblo “allí donde hubiere el número suficiente de habitantes y el lugar adecuado”.

El requisito constitucional de “inteligencia”, entendida como el conocimiento de la lengua y cultura española, provocó el que —usando palabras de Nancy Farriss—, “pocos apellidos mayas figura[se]n en los cabildos elegidos en 1813”; pero confirma la comprobación realizada por Marco Bellingeri, en el sentido del “acceso a los cargos de electores y a aquellos concejiles de los principales indios en los pueblos a lo largo de los periodos gaditanos” ¹⁶⁸.

2. *Efectos de la igualdad.* Farriss ¹⁶⁹ sostiene que “Los mayas gozaron de una cierta libertad de comportamiento, gracias a las efímeras reformas promulgadas por las Cortes de Cádiz, vigentes en Yucatán en 1813 y 1814”, y que si adoptaron el cristianismo, a la vez rechazaron las estructuras eclesiásticas católicas, lo cual dio lugar al sincretismo religioso. Usaron sus nuevos derechos consistentes en la exención de las obvenciones eclesiásticas, del trabajo obligatorio para el clero y de todas las demás contribuciones especiales, por ello, se negaron a satisfacer los diezmos y derechos parroquiales, dejaron de asistir misa y boicotearon las clases de doctrina, con la consecuente protesta del clero.

¹⁶⁷ “Cádiz entre Indígenas”, pp. 968-973

¹⁶⁸ “De una Constitución a Otra: Conflictos de Jurisdicciones y Dispersión de Poderes en Yucatán, 1789-1831”, en Antonio Annino y Raymond Buve (editores). *El Liberalismo en México*. Asociación de Historiadores Americanistas Europeos. Münster, 1993, p. 65, citado por idem, p. 939. Para un panorama histórico del ejercicio electoral en nuestro país, véase Marco Antonio Pérez de los Reyes, “Evolución del Derecho Electoral en México, de la Época Prehispánica a la Constitución de 1857”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, México, 1998; y en ese mismo volumen del *Anuario*: Manuel Ferrer Muñoz, “El Estado Mexicano y los Pueblos Indios en el siglo XIX”.

¹⁶⁹ *La Sociedad Maya Bajo el Dominio Colonial*, pp. 435 y 569-571

Pero los elementos de gobierno político, económico y judicial del periodo colonial fueron desapareciendo; la aceptación de los nuevos derechos distrajo a los mayas de la pérdida de sus derechos políticos, debido a que la sustitución de la república de indios por ayuntamientos constituyó "la destrucción del último vestigio de la autonomía política maya" y trajo consigo la venta de las tierras comunales por parte de los criollos. Los mayas apoyaron a éstos, aunque lo hayan hecho engañados, y por ello Farriss los culpa de haber aceptado "un paquete de golosinas [...] a cambio del cual en aquel tiempo pudo parecerles pequeño precio la pérdida de su autonomía". Es indudable que la participación indígena en los cabildos, o la alianza entre criollos y caciques, no garantizó una efectiva participación indígena en el quehacer histórico y constitucional en beneficio de sus propios intereses.

Y, además del proceso gradual, pero radical, que afectó los bienes de comunidad de las corporaciones indígenas que estaban vinculados, como hemos visto, al Juzgado General de Indios, se dio precisamente la extinción de este tribunal especial y, con ello, de la administración de justicia especial, de la justicia *para* los indígenas, como resultado inevitable de los principios constitucionales de igualdad y división de poderes¹⁷⁰.

Lo anterior permite a Clavero plantear tres interesantes comentarios¹⁷¹. Se confirma que los mecanismos especiales generados a favor de los indígenas durante la época colonial, aunque inspirados en conceptos tutelares, contribuyeron no solo para la persistencia sino también para la recuperación de la presencia indígena; mientras que la igualdad gaditana tiende a acabar con dichos mecanismos y, por lo tanto, destruye a la sociedad indígena que había resistido al colonialismo. Surge, así, la *segunda conquista*, es decir, un neocolonialismo constitucional gaditano, el cual es paulatino y, de hecho, interrumpido en 1814 hasta su restablecimiento un año antes de la proclamación de la independencia en México.

Por otra parte, se observa, muy aparte de la aportación general de Farriss, que dicha autora mantiene una presunción colonialista del engaño, al sostener la incapacidad de los mayas para entender y defender sus propios intereses ante los de la población criolla, coincidente con el viejo argumento de la necesidad de tutela del indio americano.

Finalmente, la supresión de que fue objeto el tribunal especial no debe considerarse negativa por el beneficio que su existencia les producía a los indígenas, más allá de las razones de persistencia y recuperación, porque, en realidad, la razón histórica de dicha justicia especial responde, por un lado, a la mentalidad colonial española que considera a los indios como seres inferiores de capacidad limitada, necesitados de asistencia y amparo, y, por otro lado, a la necesidad de sujeción y control que se debía tener sobre ellos. Por este motivo es que hemos puntualizado las correspondientes referencias como justicia *para* los indígenas y no justicia indígena.

c) El significado de la igualdad gaditana

Clavero realiza un minucioso examen de la verdadera mención a los indios y su significado en las Cortes de Cádiz, a partir del contenido de las disposiciones que hemos comentado y del índice de materias que aparece publicado en la propia edición facsimilar que antes citamos de las Cortes de Cádiz; en ese *Índice de las cosas más notables*, el decreto del 13 de septiembre de 1813 que contenía atribuciones tutelares eclesiásticas, figura bajo la voz *Indios*, seguida de la expresión "Sus reducciones y doctrinas pónganse a disposición de los Ordinarios a su debido tiempo". La disposición de 15 de octubre de 1810 que establecía la igualdad, se encuentra en la voz *América*, seguida de la siguiente expresión: "Sus naturales originarios de aquellos dominios forman una sola familia con los españoles europeos". Por último, cabe destacar que la disposición del 5 de

¹⁷⁰ Acerca de su desaparición, véase Andrés Lira, "La Extinción del Juzgado de Indios" en *Revista de la Facultad de derecho de México*, tomo XXVI, números 101-102. UNAM, México, 1976, pp. 299-317, en donde se señalan como negativos los efectos de la supresión.

¹⁷¹ "Cádiz entre Indígenas", pp. 941-943

enero de 1811 relativa tanto a la libertad de los indígenas como a su protección discapacitadora, se encuentra bajo la voz degradatoria *Indios primitivos*.

Es significativa esta ubicación. La de la disposición de 1810, denota que no se refiere a los indios y, de hecho, de la redacción respectiva de la disposición —que hemos transcrito previamente en el inciso a) de esta sección— se advierte imprecisión, pues menciona el término *familia*, junto a nación y a monarquía. Clavero nos recuerda que se trata de un “concepto que tradicionalmente comprendía la desigualdad interna de mujeres y menores dentro de la igualdad externa de estado social [y] la disposición sabemos que miraba, más que a los indígenas, a eurohispanos e hispanoamericanos, a un equilibrio parlamentario entre ellos”.

De la ubicación de las dos restantes, la de 1813 y la de 1811, se comprueba que se refieren a los indios, sin duda, pero existe una diferencia entre ambas: el carácter provisional y definitivo de una y otra; la más antigua, la de 1811, es superada por la Constitución pues su declaración de igualdad es acogida mediante un principio tan general que no hace mención expresa del indígena y, la posterior, la de 1813, es confirmada pues ese decreto se expide “conforme a lo mandado en el párrafo 10, artículo 335 de la Constitución” y su contenido no es de ciudadanía, sino de tutela.

1. *El indio discapacitado*. Clavero afirma que las mismas Cortes entendían que la discapacidad indígena no se pensaba suprimida por el decreto de 5 de enero de 1811, dando lugar a la creación de una unidad de *familia*, en la que desde luego caben los menores, discapacitados.

Criterio similar, aunque envuelto en un aparente matiz del principio de igualdad ante la ley, es el que hemos encontrado en la exposición de María del Refugio González ¹⁷², sobre el concepto de capacidad legal en el nacimiento del México independiente:

El principio de igualdad ante la ley se vio, pues, matizado. La capacidad de goce y ejercicio dependió [...] de múltiples factores —señala, la distinción entre los que eran pródigos morales y los que lo eran jurídicamente, entre *sui iuris* y *alieni iuris*, y, entre otros, los que sabían leer y escribir y los que no—. Fenómeno que, en principio, no invalida la igualdad ante la ley, ya que en ninguna época se ha entendido en forma absoluta. Las restricciones reflejan, no podía ser de otro modo, las preocupaciones e ideología de los que dictaban las leyes.

Si González Navarro hablaba de *la nivelación legislativa* como una herencia gaditana, Clavero afirma que “la Constitución de Cádiz estaba concibiendo e inaugurando todo un sistema de desigualdad jurídica en la igualdad constitucional que [...] hizo] escuela por América”.

2. *El requisito de la inculturación*. El principio de igualdad entre indígenas y no indígenas de la Constitución de Cádiz, es precisamente eso, una norma jurídica y de la mayor jerarquía por ser constitucional; pero por tratarse de una norma (el mundo del deber ser), resulta que el indio es constitucionalmente español y no es realmente español, en otras palabras es nacional *de derecho*, pero *de hecho* no es nacional; el indio *debe ser* español, fuera de eso no es nada, por ello, para que *sea* español —dice Clavero—, la Constitución impone la “alfabetización y enseñanza, de una inculturación obligatoria, con intervención relevante de la propia iglesia colonial (arts. 366-371, que es el título 9) [...] La Constitución de Cádiz mira a la cultura, a la cultura suya, única cultura que concibe. Para ella, el indígena no es que tenga otra distinta y haya de venir a la propia; para la Constitución, el indígena no tiene sencillamente cultura alguna y ella ofrece generosamente una, la cultura sin más según entiende las cosas”.

El texto del artículo 366 ni siquiera menciona al castellano como idioma a enseñar, pues, como se ha visto, no se concibe otro:

En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles.

3. *Suspensión de la condición de ciudadano*. La ciudadanía española estaba condicionada por la propia Constitución de Cádiz, a algunas circunstancias que comprendían al deudor quebrado o al

¹⁷² *Historia del Derecho Mexicano*, p. 50

de los caudales públicos, el estado de sirviente doméstico y el no saber leer y escribir (art. 25, párrafos 2, 3 y 6), que eran causa de privación de los derechos políticos; se estableció al efecto el año de 1830 para la entrada en vigor de esta regla, como si en una generación se pudiera cumplir con un programa de inculturación; este "optimismo educativo" se tradujo en realidad en un "propósito excluyente" de los indígenas¹⁷³.

Como el libro de historiografía que estamos citando, de Bartolomé Clavero, es de 1995, nos permite sostener que ya había planteado antes esa exclusión constitucional en el ensayo "Espacio Colonial y Vacío Constitucional de los Derechos Indígenas" publicado en 1994 en el *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, VI (pp. 79-85). Precisamente, ese ensayo fue la emisión de su voto individual para el posterior diagnóstico jurídico de la operación constitucional, cuyo resultado, según creemos, fue *Derecho indígena y Cultura Constitucional en América*, que salió a la luz en noviembre del mismo año, sirviéndole aquél de base para la primera parte de éste, titulada Tiempo de Colonia, tiempo de Constitución. Pues bien, allí, Clavero afirma que el derecho constitucional nace, se concibe, con un efecto excluyente propio y que en esto consiste el problema indígena: existe un vacío constitucional, se trata de un problema constitucional que radica en "la exclusión producida específicamente por el constitucionalismo".

C. El Constitucionalismo mexicano en el siglo XIX

El mismo silencio constitucional respecto de los indígenas que se observa en Cádiz, prevaleció en los Congresos constituyentes mexicanos, siendo injustificable ante la presencia de una mayoría indígena; en todo caso, lo que existió fue una visión minimalista y adversativa de modo tal que en la primera mitad del siglo XIX tanto conservadores y liberales "consideraban que el Estado no debía intervenir en los procesos económicos y estaban de acuerdo en que la dirección de los nuevos Estados correspondían a una minoría de criollos y mestizos, con derecho a disputarse el poder, pero sin intervención de la mayoría indígena y campesina"¹⁷⁴.

Y por el contrario, cuando aparece la presencia indígena, figura como una población pasiva: "Los planificadores de Centroamérica esperaban integrar a los indios enseñándoles a vivir como miembros de una sociedad moderna", con elementos adversativos que han sido repetidos una y otra vez llegando a considerarse como verdades acerca de su discapacidad: "los indígenas no podían entender sutilezas tales como la igualdad con los blancos y el pago de impuestos como lo hacía todo el mundo [...], muchos de ellos eran analfabetos y no comprendían el español que era el idioma gubernamental"¹⁷⁵, a grado tal que, de acuerdo con Clavero, la historiografía hace parecer en este caso que la responsabilidad y la culpa corresponde no a la parte minoritaria que impone una lengua, un derecho y una cultura, sino a la mayoría que se resiste¹⁷⁶.

Igual tratamiento reciben los indígenas en la historiografía constitucional en los dos siglos pasados; no aparece la presencia indígena en textos como el de Ignacio Carrillo Prieto¹⁷⁷, y hemos visto que las introducciones a la historia del derecho mexicano miran al indígena particularmente en la historia precolombina¹⁷⁸.

Cuando el indígena sobrevive en los textos a la época colonial, su derecho se declara suprimido, precisamente, con el surgimiento del principio de igualdad gaditano, como lo hace José Luis Soberanes Fernández, según dijimos en la nota número 1 de este capítulo; y en los

¹⁷³ B. Clavero, "Cádiz entre Indígenas", p. 980

¹⁷⁴ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Latinoamericano*, IJ-UNAM, México, 1976, p. 153

¹⁷⁵ Mario Rodríguez, *El Experimento de Cádiz en Centroamérica. 1808-1926*, FCE, México, 1984, pp. 27 y 235

¹⁷⁶ "Cádiz entre Indígenas", pp. 958-959

¹⁷⁷ *La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano, 1812-1824*, IJ-UNAM, México, 1981

¹⁷⁸ Esta situación se ha presentado generalizada en toda la literatura nacional: Agustín Yañez decía, refiriéndose al alma indígena: "sus virtudes quedan como fuerzas perdidas, estancadas, en la historia del país"; véase "Estudio preliminar" en *Mitos indígenas*, Biblioteca del Estudiante Universitario, 31. UNAM, México, 1942, pp. VII-XV.

casos en que la presencia indígena trasciende a la época independiente, apenas ocurre mediante breves referencias de su resistencia a la política desamortizadora, como en María del Refugio González y Guillermo Floris Margadant (rescatándose algunos otros pasajes de éste último maestro, así como importantes monografías que hemos citado previamente).

Sobre la situación historiográfica, Clavero es severo: “nombrar y mirar al indígena no es identificar y ver al indígena [...], y eso que también ambos manuales, tanto el de Margadant como el de Soberanes, representan un giro que interesa a la formulación de un programa mexicano y así virtualmente no sólo europeo respecto a enseñanzas anteriores de historia del derecho en la misma Universidad Nacional hoy Autónoma”¹⁷⁹.

Esto desgraciadamente significa la continuidad, ahora por cauces institucionales, de un enfoque colonialista de la concepción más pasiva y adversativa de la población indígena que al haber persistido hasta nuestros días, según Clavero, está tal vez gestando una *tercera conquista*. Recordemos, de nuestro primer capítulo, que María del Carmen Carmona Lara hizo mención de un proyecto del INI y del IJ-UNAM, máximas instituciones indigenista y de investigación jurídica en el país “que intenta rescatar al derecho indígena como un derecho vivo, ya que la mayor parte de los grupos indígenas carecen de suficiente información y de adecuada interpretación en materia jurídica”; respecto de ello Clavero advierte, “véase cómo un derecho que sigue juzgándose en tal modo como necesitado de información e interpretación, de esta inculturación, no es ya que no esté vivo, es que ni siquiera es derecho”; y agrega que del título de la obra de Carmona *La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena*, “se ve dicho derecho en muchas partes salvo donde debiera mirarse: en la parte indígena [...] como en los tiempos más coloniales, sigue tratándose no sólo de concederse lo que no pertenece, el derecho de los otros, sino también incluso de sustraerse lo que se concede [: el] proyecto de un rescate por negación de una capacidad”¹⁸⁰.

1. Las primeras constituciones de la nación mexicana

El análisis ausente de la historiografía constitucional se encuentra, en cambio, en un texto de historiografía sociopolítica escrito en 1968 por Charles Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora, 1821-1853*; esa obra contiene un capítulo, el séptimo, titulado *El liberalismo y el indio*, cuya exposición, al decir de Clavero, resulta bastante explicativa de la dimensión constitucional en el momento histórico de la fundación del liberalismo y revela el empeño liberal de negar la existencia efectiva del indio en virtud de su inexistencia jurídica bajo los principios constitucionales de ciudadanía e igualdad; denuncia Hale “una indiferencia respecto de la

¹⁷⁹ “Cádiz entre Indígenas”, pp. 960-961. Denuncia también la ausencia de estudios del “derecho constitucional de hecho o la constitución material, más sustantiva, que generaron una [unas] relaciones entre sociedades indígenas y la no indígena en estos tiempos constitucionales” (p. 980). Al respecto, hemos revisado un libro, de José de Jesús Orozco Henríquez, *Derecho Constitucional Consuetudinario*, [1983] IJ-UNAM, México, 1993, cuyo título, aunque se antoja propicio, es ajeno a la cuestión indígena; la única mención rescatable es la siguiente: “Bajo el imperio de las normas legisladas, prevalece la ley escrita; en la realidad de las comunidades indígenas, se impone la costumbre”, p. 84.

¹⁸⁰ “Cádiz entre Indígenas”, pp. 961-963. Para otros ejemplos de reproducción por cauces institucionales del estereotipo de la incapacidad indígena, véase Raúl Alcides Reissner, *El Indio en los Diccionarios. Exégesis Léxica de un Estereotipo*, INI, México, 1983; Consuelo Ros Romero, *La imagen del Indio en el Discurso del Instituto Nacional Indigenista*, Cuadernos de la Casa Chata, CIESAS, 1992. Analicemos un ejemplo de otros autores que trabajan en ensayos dedicados especialmente al tema, como el ya citado de Luz María Cárdenas Arenas, “Los Derechos de los Indígenas en México” (1995), pero que conserva un enfoque colonialista. La idea de la discapacidad indígena está presente cuando afirma “Los indígenas deben dejar de ser simples objetos de estudio para convertirse en sujetos activos capaces de plantear sus propias alternativas en nuestras sociedades pluriétnicas y plurinacionales”, de lo que se advierte que si piensa en que *deben convertirse* es porque se cree que *no son* capaces de plantear sus propias alternativas (p. 231). Los conceptos también se confunden: “Lo ideal y más justo sería tener representantes de su raza en el Congreso de la Unión, como parte importante de la población mexicana [para que] en la sanción de las normas participen los representantes de las minorías, grupos indígenas, para defender directamente sus intereses” (pp. 283 y 292), usando el vocablo de distinción biológica *raza*, en detrimento del concepto de distinción cultural *etnia* y sin el debido distingo entre minorías y pueblos indígenas. Y cuando afirma que “Las culturas indígenas son puras en su totalidad [y, que respecto de la autonomía] sería oportuno que el Estado se las otorgara” (p. 294), por un lado, sabemos que es inadmisibles hablar de pureza cultural y, por el otro, se refleja el dogma positivista de que compete al Estado *otorgar*, lo cual pugna con la idea de pluriculturalidad y el *reconocimiento* que debe darse a ésta y, desde luego, a la autonomía.

tradición indígena de México y un esfuerzo doctrinario de borrar la designación de *indio* de la vida mexicana”¹⁸¹.

Fue precisamente José María Luis Mora quien insistió en que sólo se reconocieran en la sociedad mexicana diferencias económicas y no culturales, con la intención de desterrar la palabra *indio* del lenguaje oficial y aun se declarara por ley la inexistencia de los indios; su influencia provocó que varios Congresistas en 1824, para congraciarse con Mora, emplearan la frase “los llamados indios”¹⁸².

La condición de desprotección en que se vio la población indígena al consolidarse el principio de igualdad jurídica entre desiguales, debido a que las leyes habrían de manejarse por los criollos, permite afirmar a Stavenhagen:

Desde que México surgió como nación moderna, la solución legalista no corresponde a la realidad histórica. El pensamiento de los liberales manifestando la esperanza de formar una nación uniforme y que se expresa con la desaparición de los indios, queda sin andamios y la utopía nuevamente vuelve a quedar en las aspiraciones de los ideólogos, como una bella ilusión, más que como una transformación de la realidad¹⁸³.

Señala Hale que los liberales estaban conscientes de la triste condición de la población indígena, pero “fieles a sus preceptos de individualismo utilitarista y de igualdad ante la ley, buscaron la causa de la degradación indígena en el sistema colonial español”; y argumentaban que su separación social y jurídica no les había permitido “que ingresaran en el mundo racional [ni] adquirir el sentido de independencia personal que proviene del sentimiento de la propiedad”. Curiosamente, la ideología liberal sostenía que si los indígenas se rebelaban y levantaban en armas, como en el caso de la *Guerra de Castas* en Yucatán, era porque desconocían el progreso y la vida constitucional y entonces la guerra era contra los tres siglos de opresión colonial, pero aferrándose al sistema de comunidades que conocían. En algo coincidía dicho enfoque con la posición conservadora: en su afán de que la población indígena *progresara*. Pero los conservadores reconocían que en realidad los indígenas se oponían al nuevo sistema y por ello “manifestaron interés por mejorar la situación de los indios y aseveraron que se civilizarían mejor y podrían progresar más fácilmente dentro de un sistema protectorio”.

a) La Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano

Ferrer y Bono informan que el día de la instalación del primer Constituyente se manifestó solemnemente: “El Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo” y días después se agregaba que la igualdad “se entenderá ante la ley, y que los ciudadanos no tendrán otra distinción, que la que les proporcione su mérito, virtudes sociales y utilidad á la patria, para que de esta suerte se haga la ley perceptible, aun al infimo del pueblo”¹⁸⁴.

Al respecto, María del Pilar Hernández Martínez¹⁸⁵, señala que “el 17 de septiembre de 1822, el Congreso prohibió calificar a los mexicanos por su origen, dejando, sin embargo, la clasificación para el solo efecto de pago de aranceles en los juzgados y para el de obveniones y derechos parroquiales. Señal del reconocimiento de la pobreza generalizada entre los indígenas”.

Más tarde, se emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue publicado el 18 de diciembre de 1822; disponía que las diputaciones provinciales tendrían como

¹⁸¹ *El Liberalismo Mexicano en la Epoca de Mora, 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1972, pp. 223-225, citado por Clavero, “Cádiz entre Indígenas”, pp. 963-965

¹⁸² Cf. Shirley Brice Heath. *La Política del Lenguaje en México: De la Colonia a la Nación*, INI, México, 1986, p. 103; Brice señala que fue Juan Rodríguez Puebla el primero en proponer en dicho Congreso, un sistema educativo que estuviera planeado por y para los indios a partir del empleo de sus lenguas vernáculas.

¹⁸³ *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 301 (en esa parte en colaboración con Salomón Nahmad).

¹⁸⁴ Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López. “¿Extraños en su Propio Suelo? Los Pueblos Indios y la Independencia de México”, en J. E. R. Ordoñez Cifuentes (coord.) *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI. VI Jornadas Lascasianas. 1996*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 2, UNAM, México 1997, p. 19; los autores se remiten a las Actas constitucionales mexicanas (1821-1824), 10 vols. IJ-UNAM, México, 1980 (edición facsimilar), vol. II, p. 9 y 16, primera foliatura (24 y 27-II-1822).

¹⁸⁵ “Del Acceso a la Justicia de los Grupos Etnicos” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, p. 58

función el repartimiento de tierras comunes entre los ciudadanos indígenas (art. 90) ¹⁸⁶. A este respecto, debemos recordar que la idea del federalismo mexicano se originó, en buena medida, en el pensamiento de Miguel Ramos Arizpe, manifiesto desde las Cortes de Cádiz al defender las diputaciones provinciales que, en los hechos, fueron el antecedente inmediato de nuestro Estado Federal, defendido nuevamente por el mismo en forma sobresaliente en el Congreso de 1823-24.

b) Congreso Federal de 1824

En la sesión del 8 de marzo de 1824, Fray Servando Teresa de Mier solicitó al Congreso Constituyente que se designara una Comisión parlamentaria que analizara y propusiera medidas de alivio y fomento de los indígenas, pero se rechazó debido a la idea liberal de que la ley era igual para todos, como lo había prescrito el Plan de Iguala.

A pesar de la pretensión de erradicar la mención de *indio*, en la Constitución Federal publicada el 4 de octubre de 1824 se hace una referencia expresa a los indios consistente en la atribución del Congreso General para “arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios”. Debido a la similitud de esa disposición con el artículo 1.8.3. de la Constitución norteamericana ha sido calificada como una probable “imitación extralógica” ¹⁸⁷.

Interesa mencionar también el artículo 154 de esa Constitución, relativo a la subsistencia de algunos fueros: “los militares y eclesiásticos continuarán sujetos á las autoridades á que lo están en la actualidad según las leyes vigentes” y, éstas no son otras sino las coloniales.

En ese sentido, el Congreso general dictó un decreto el 14 de febrero de 1826 mediante el cual estableció que se aplicara en México el *Reglamento para la administración de justicia* que habían dado las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812; esto dio continuidad a la legislación española que se mantuvo vigente por disposición oficial, aun con carácter temporal o transitorio. Dicho texto reglamentario fue muy difundido, y la literatura jurídica de la época demuestra su utilidad ante la ausencia de textos propios conforme a los cuales arreglar la administración de justicia ¹⁸⁸.

2. Algunas constituciones estatales

En los comienzos del México independiente el problema territorial de la nación se pretendió resolver en el ámbito federal, en tanto que, el tema de la población se remite a las constituciones estatales, problema más arduo en tanto que se carece, como afirma Carlos Petit, de los diarios de debates de los constituyentes locales; sin embargo, existió en ellas una “casi uniforme previsión de suspensión de la condición de ciudadano por no saber leer y escribir, estableciendo al efecto plazos largos para la entrada en vigor de la regla”: entre 1835 y 1850; y con ello la igualdad constitucional no existe por excluir al indígena como tal. Dice el mismo Petit: “son las miserias de un sistema jurídico que fingía ciudadanos con desprecio de la antropología”.

Este dato, pero no su alcance, ya lo había advertido González Navarro al afirmar que “en la mayoría de las primeras constituciones de los Estados, se establecieron restricciones al ejercicio de los derechos cívicos, fundamentalmente basada en dos razones: el estado de sirviente doméstico y el analfabetismo”; lo anterior le permite concluir plausiblemente a dicho autor que no era necesario “mencionar por su nombre a los indios, para directamente anularlos en la vida política”, pero por otra parte considera que “la desigualdad social y cultural hacia ineficaz [...] la igualdad jurídica”. Este, constituye un planteamiento que admite la igualdad jurídica del indígena

¹⁸⁶ B. Clavero, “Cádiz entre Indígenas”, p. 978

¹⁸⁷ Jorge Madrazo Cuéllar, “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*. III. Serie B. Estudios Comparativos. b) Estudios especiales, 24, UNAM, México, 1991, p. 11

¹⁸⁸ María del Refugio González, *Historia del Derecho Mexicano*, p. 59

aunque no sea igual social y culturalmente, y, pone de relieve, como sostiene Clavero¹⁸⁹, el dilema monocultural, el de la existencia de una sola cultura representada por la Constitución, con exclusión de cualquier otra cultura y al ser discriminatoria impide realmente la igualdad jurídica.

Clavero subraya la importancia de los preceptos de las constituciones estatales como algo primordial "para comprobarse y medirse la acogida y desarrollo de un modelo de tratamiento de la población indígena perpetrado originalmente en Cádiz"¹⁹⁰.

El primer Estado que se declara como tal es el de Oaxaca, en 1823. Asimismo, el primer código civil en México fue el promulgado en este estado entre 1827 y 1828, cuyo contenido sigue muy de cerca al código francés; su vigencia fue corta y, según expresión de Juárez, en la legislatura estatal en 1848, dicho código causó muchos problemas al haber introducido instituciones ajenas a las costumbres locales¹⁹¹.

A pesar de su fuerte composición étnica, reconocida expresamente en el primer documento rector de la entidad que fue la Ley Orgánica de 1824¹⁹², su Constitución del 10 de enero de 1825 en su preámbulo sólo utiliza denominaciones geográficas: "Nosotros no somos tehuantepecanos ni mistecos, costeños, ni serranos, todos somos oajaqueños". El ejercicio de derechos cívicos se sujetaba a los requisitos de no ser "sirviente doméstico" y "saber leer y escribir", teniendo éste como plazo para su cumplimiento hasta 1840.

Otro aspecto importante es la división política, a que se refiere el artículo 159, en municipalidades gobernadas por ayuntamientos con plenas facultades de autogobierno y, en repúblicas; siendo esta última categoría la que correspondía a la mayoría de los pueblos indígenas de Oaxaca en virtud de su baja densidad poblacional en esa época, pues las primeras requerían que su población fuese de tres mil habitantes o más¹⁹³. Esa disposición es similar al requisito gaditano del número suficiente de habitantes para establecer un municipio.

La condición de sirviente doméstico como causa de suspensión de derechos civiles está prevista en las Constituciones de Michoacán (1825) y de México (1827)¹⁹⁴.

Conforme a lo dispuesto por la Constitución del Estado de Occidente del 2 de noviembre de 1825 que entonces comprendía Sonora y Sinaloa, el ejercicio de los derechos se suspendía en razón de la vestimenta: "por tener costumbre de andar vergonzosamente desnudo, pero esta disposición no tendrá efecto respecto a los ciudadanos indígenas hasta el año de 1850" (art. 28, fracción VI)¹⁹⁵.

La suspensión de derechos por no saber leer y escribir aparece en la Constitución de Chiapas (art. 12.7), con un plazo para el año de 1835. También se incluye la servidumbre por deudas derivada del anticipo de salarios en especie o por vivir dentro de la hacienda. La educación pública, religión e iglesia están previstas en los artículos 5, 8, 51.12 y 133.

La Constitución de Chiapas fue promulgada en 1826 y menciona en su preámbulo a "la multitud de indígenas que componen el estado", sin que los vuelva a mencionar expresamente, pero señala Clavero que "al establecerse el régimen territorial y local [...] se introducen mecanismos que de hecho miran a la discriminación y el control de la sociedad indígena".

Al igual que la Constitución de Cádiz (número suficiente de habitantes y requisito de *inteligencia*), la chiapaneca exigía para establecer un municipio un cierto número de vecinos y

¹⁸⁹ "Cádiz entre Indígenas", p. 957

¹⁹⁰ Las constituciones que se mencionarán fueron estudiadas por Bartolomé Clavero, principalmente, en Mariano Galván Rivera (ed.), *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*. Imprenta de Galván, México, 1828, reprint., Porrúa, México, 1988; "Cádiz entre Indígenas", pp. 967, 976-978, a quien seguimos en lo sustancial, salvo menciones expresas.

¹⁹¹ María del Refugio González, *Historia del Derecho Mexicano*, p. 59

¹⁹² *Propuestas de Iniciativas de Reformas a la Constitución Política del Estado. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, 2ª ed. Gobierno del Estado de Oaxaca-Procuraduría para la Defensa del Indígena, Oaxaca, 1998, p. 8

¹⁹³ Manuel González Oropeza y Ana Luisa Izquierdo, "La Autonomía Indígena en México" en *Tribuna Jurídica*, revista del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, número 17, noviembre, 1998, Chetumal, Quintana Roo, pp. 72-82

¹⁹⁴ Respecto de esta Constitución, véase Graciela Macedo Jaimes, "El Constituyente de 1824 del Estado de México" en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, México, 1998

¹⁹⁵ Héctor R. Olea, *Sinaloa a través de sus Constituciones*, III-UNAM, México, 1985, p. 43

que el lugar contara con quienes “sepan leer y escribir”, requisito indispensable para ser municipio (art. 80); además, disponía que en tanto se expiden las leyes estatales en materia electoral, continuarán “rigiendo entre tanto en cuanto a estos puntos las leyes vigentes” (art. 78). Esta vigencia transitoria no sólo se dio también en las restantes constituciones locales sino en el ámbito nacional como ya vimos.

También se dispuso que en los lugares donde no se constituyesen ayuntamientos de elección, los prefectos y subprefectos, que eran delegados dependientes del gobierno estatal (art. 68) y, desde luego, cumplían el requisito “de instrucción y capacidad” (art. 73), podían “reunir las funciones de los alcaldes constitucionales” (art. 72.10).

La Constitución de Tabasco previó como causa suspensiva de derechos políticos, además de la condición de “sirviente adeudado”, la de “sirviente doméstico” y “saber leer y escribir” con plazo hasta 1841 (arts. 15 párrafos 5 y 6).

En lo que concierne a los estados de la península maya, Yucatán fue el segundo en declararse como tal, en 1823. Durante las deliberaciones del primer Congreso Constituyente de Yucatán (agosto de 1823 a marzo de 1825) se adoptaron medidas que, aunque no se incluyeron en la Constitución de 1825, resultan interesantes por las conclusiones que ofrecen; así, Clavero señala que “en julio de 1824 [el Congreso] decide un restablecimiento de las *repúblicas de indios* que no resulta esto exactamente, sino el intento de retener poderes de reducción de la población indígena, de introducir en su medio formas renovadas de tutela mediante figuras como los *jueces de paz* y los *alcaldes auxiliares*, y de neutralizar con todo ello una ciudadanía común que como principio se mantiene”¹⁹⁶. Parece que estuviéramos hablando de la situación actual en Quintana Roo, como veremos.

La prescripción sobre el analfabetismo está en la Constitución de Yucatán en el artículo 20, párrafo 6, con un plazo como el de Chiapas para el año de 1835. También se advierte la servidumbre por deudas derivada del anticipo de salarios en especie o por vivir dentro de la hacienda. Igual está presente la disposición relativa a la instrucción o educación pública con su faceta religiosa en el artículo 23; así como preceptos concretos relativos a la religión y a la iglesia en los artículos 11 y 117.

En el mismo sentido que las Constituciones de Cádiz y Chiapas, la yucateca establecía la discriminación y el control de la población indígena: los ayuntamientos se establecerán “donde convenga los haya”, en razón de que los vecinos cuenten con “capacidad actual para desempeñar los oficios concejiles”, así como “ilustración, agricultura, industria y comercio” (arts. 191, 192 y 193). El requisito de “saber leer y escribir” es indispensable para la participación en actos electorales concretos (arts. 37.4, 38 y 197), así como para ser municipio (art. 202).

Como resultado de una serie de convulsiones políticas y habiendo declarado Yucatán su independencia de la República Mexicana a fines de la primera mitad del siglo pasado, fue desmembrado de su territorio el estado de Campeche, el cual fue constituido en mayo de 1858. Su Constitución de 1861 se enmarca en una generación diferente a las primeras constituciones estatales mexicanas¹⁹⁷.

3. La trascendencia de Cádiz en México

El mérito de la Constitución de Cádiz ha sido reconocido por los constitucionalistas mexicanos: Felipe Tena Ramírez¹⁹⁸ reconoce la norma gaditana tanto por su efímera y parcial vigencia durante la etapa emancipadora y la posterior transitoria, como por su influencia en nuestros instrumentos constitucionales; Isidro Antonio Montiel y Duarte dice que la “Constitución de

¹⁹⁶ B. Clavero, “Cádiz entre Indígenas”, p. 967; en este punto se apoyó en Marco Bellingeri, “Dal voto alle baionette: esperienze elettorali nello Yucatan costituzionale ed indipendente” en *Quaderni Storici*, núm. 69, 1988, pp. 765-785

¹⁹⁷ Véase Alberto Trueba Urbina (presentación), *Tres Constituciones de Campeche: 1861, 1917, 1957*, Porrúa, México, 1957

¹⁹⁸ *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, Porrúa, México, 1992, p. 59

Cádiz es fuente de nuestro derecho constitucional”¹⁹⁹; y De la Torre y García²⁰⁰ sostienen que el constitucionalismo gaditano fue un ejemplo para el latinoamericano

Sin embargo, en opinión de Clavero²⁰¹, se advierte que el constitucionalismo mexicano no pudo definir un modelo propio para los indígenas, a pesar de su espíritu abolicionista de la esclavitud; por eso, el mayor ejemplo de Cádiz, de acuerdo a lo que hemos expuesto líneas arriba, está “en el terreno que menos se mira, el de un dominio social sobre la población indígena [...] un modelo de constitucionalización de dicho dominio”; y explica que el predominio de una minoría criolla obedece a “el factor de la cultura” que atraviesa todos los mecanismos de privación de derechos civiles y políticos, el de servicio doméstico, el de endeudamiento, el de desnudez y el de alfabetización, y ante la pregunta ¿Qué es constitucionalmente el indígena?, contesta que quienes “conservan sus culturas y, aún más, los que guardan territorios y recursos, no son nada. No lo son para la Constitución si no aceptan su tutela. De admitirla tampoco es que tengan derechos. Quedan tanto ellos como sus cosas, a disposición de unos poderes que los inculturen”. El resultado: el etnocidio de tiempos constitucionales; Clavero dice que está por hacerse “la historia de la destrucción contemporánea de las culturas, comunidades, derechos y, lo principal, seres humanos en nombre de unos principios constitucionales como los de libertad e igualdad así entendidos”; la *segunda conquista* o *neocolonialismo* es exactamente constitucional y comienza precisamente con Cádiz, se basa en un derecho de igualdad constitucionalmente cualificada por presunciones, de las cuales, la primera es la consideración del indígena como ser privado de cultura y por lo tanto necesitado de una asistencia; se trata del prejuicio colonial de la discapacidad, reproductor de la degradación indígena y productor de la privación jurídica que entra en la época constitucional y subsiste durante ella.

4. El liberalismo en la segunda mitad del siglo XIX

A la par del contenido de la Constitución Federal de 1857 es oportuno hacer una revisión de la legislación que le precedió y aun la posterior hasta finales del siglo XIX.

a) Las leyes Juárez y Lerdo

Estas dos importantes leyes, conocidas por los nombres de sus autores, fueron uno de los primeros triunfos de los liberales en la segunda mitad del siglo XIX.

1. *La Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios*. Esta ley fue expedida el 22 de noviembre de 1855 por el presidente Juan Alvarez y es de la autoría de don Benito Juárez, entonces ministro de Justicia.

El principio de igualdad motivó la supresión, mediante el artículo 42 de esta ley, de todos los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares, pero quitó a ambos la facultad de seguir conociendo de los negocios civiles de sus miembros y redujo a los castrenses para conocer sólo los delitos puramente militares²⁰².

2. *La ley de Desamortización de bienes de manos muertas*. Este decreto se debe a don Miguel Lerdo de Tejada y fue expedido el 25 de junio de 1856 por el presidente Ignacio Comonfort.

A pesar de los principios de igualdad y propiedad privada de estos tiempos constitucionales, tanto los bienes de la Iglesia Católica y de las comunidades indígenas habían logrado mantenerse, pero los de estas últimas, además, resistieron los efectos coloniales de la política de congregaciones y el sistema de composiciones.

¹⁹⁹ *Derecho Público Mexicano. Compilación que contiene importantes documentos*. Imprenta del Gobierno, México, 1871-1882. t. I, p. 257

²⁰⁰ *Desarrollo histórico del constitucionalismo latinoamericano*. p. 106

²⁰¹ “Cádiz entre Indígenas”. pp. 979-983

²⁰² Dichos fueros habrían de ser restablecidos al comenzar la Guerra de Tres Años, mediante un decreto de 28 de enero de 1858 de Félix Zuloaga, con la extensión que tenían el 1 de enero de 1853; cf. Francisco Schroeder Cordero. “Comentario al Artículo 13” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos. 59. IJ-UNAM, México, 1985, pp. 34-35

El objetivo esencial de la ley de desamortización era incorporar al patrimonio de la nación las riquezas inmuebles acumuladas por las congregaciones religiosas; su antecedente francés dio lugar a que, en el Curso de Amparo, impartido por el doctor Héctor Fix-Zamudio, nos hiciera su referencia como la *Ley Chapellier* mexicana, como ejemplo de una buena intención basada en una ideología abstracta que chocó con la realidad de nuestro medio. En la práctica llegó a atacar igualmente a las propiedades de las comunidades indígenas, estableciéndose la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los propios indígenas.

De su contenido²⁰³ destaca lo siguiente. Fue expedido, según el preámbulo, para combatir la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz. En su artículo 1 se establece la adjudicación, a favor de los arrendadores y mediante pago, de las fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas. De acuerdo con el artículo 3, tales corporaciones comprendían a todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida. Y se le negó capacidad legal (art. 25) para adquirir, en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción que expresa el artículo 8 respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución.

Como puede apreciarse, este decreto no declaró extinguidas las corporaciones indígenas, pero en ese mismo año se publicaron varias aclaraciones y, el 30 de julio, su reglamento estableció en el artículo 11 la inclusión de las comunidades y parcialidades indígenas, por lo tanto, como dice Wistano Luis Orozco²⁰⁴, los tribunales sostuvieron que "siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas".

De esa manera sus repercusiones fueron muy amplias y mientras que la Iglesia pudo encubrir a través de diversas artimañas la propiedad sobre ciertos bienes, María del Refugio González afirma que "las comunidades indígenas fueron objeto de una aplicación de la ley más estricta y de la venalidad de muchos jueces, y poco a poco sus bienes fueron disgregándose, al llegar a ser considerados, en ocasiones, como *res nullius* susceptibles de apropiación por cualquiera"²⁰⁵.

Otros autores también reseñan las "funestas consecuencias":

Este proceso de "privatización" tuvo consecuencias funestas sobre las comunidades y fue uno de los elementos que contribuyó a consolidar el latifundismo en el campo mexicano. Las secuelas de esta y otras leyes y reglamentos en materia agraria condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante el siglo XIX. Para fortalecer el poder de los terratenientes criollos y mestizos, el gobierno expidió decretos para organizar la defensa militar contra los indios "bárbaros", es decir, no sometidos, en numerosos estados del norte del país así como en el sureste²⁰⁶.

b) La Constitución de 5 de febrero de 1857²⁰⁷

De esta Constitución nos limitaremos a señalar que la Asamblea Constituyente no sólo elevó a rango constitucional la ley de desamortización, incorporándola al artículo 27, sino que incluso la

²⁰³ Consúltense su texto en Alvaro Matute, *México en el siglo XIX*, pp. 151-152

²⁰⁴ *Los Ejidos de los Pueblos*, ed. El caballito, México, 1975, p. 99

²⁰⁵ *Historia del Derecho Mexicano*, p. 73. La misma autora agrega (p. 90): "... no bastó que algunas comunidades intentaran disfrazar su carácter a través de otras formas de organización. La Suprema Corte se pronunció una y otra vez en contra de ellas. Sin embargo, la ley había dejado la puerta abierta para que se constituyeran en propietarios individuales. Pocos lo lograron".

²⁰⁶ R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 302 (en colaboración con S. Nahmad).

²⁰⁷ En el Congreso Constituyente sobresale la participación del diputado Ignacio Ramírez, cuando describió en la sesión del 6 de julio de 1856 como ilusión funesta la concepción de una Nación con población homogénea, pues admitía que existían en México pueblos con tradiciones de un origen diverso y de una nacionalidad independiente, además, con diversidad de idiomas; desconocer a los indígenas y negarles sus derechos conduciría a una patria de "dos millones de hombres libres y seis de esclavos": Cf. Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente*, Catalina Sierra Cassasús, editora, México, 1957, pp. 231-236

amplió, ya que algunos de los bienes que no contemplaba la ley fueron comprendidos en el precepto constitucional.

A pesar de eso, debemos insistir en que la disolución de las comunidades indígenas en realidad fue el resultado de la interpretación que se dio a esas disposiciones como lo explica Lucio Mendieta y Núñez²⁰⁸, quien ya previamente se había referido a las "consecuencias funestas":

Una de las más funestas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, sin duda, la interpretación que se les dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces los pueblos indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales y seguramente que fue ésta una nueva causa del problema agrario en México, puesto que favoreció al despojo en forma definitiva.

Y dejando de lado la idea que antes vimos del principio "matizado" de igualdad ante la ley, María del Refugio González, reconoce:

Fue dramático para los indígenas formar parte de la sociedad civil en igualdad de circunstancias, ya que las leyes protectoras de su patrimonio dictadas a lo largo de la época anterior fueron abrogadas, y al perder su carácter corporativo quedaron en *franca desigualdad* dentro del nuevo orden jurídico²⁰⁹.

La legislación protectora de los indígenas apenas se asomaba en el aspecto en el que más se había destacado, la lucha contra la esclavitud: Benito Juárez expidió un decreto el 6 de mayo de 1861 y otro José Salazar Ilarregui, el 13 de octubre de 1864, con el fin de dar protección a los mayas de Yucatán, para que no fueran llevados a trabajar como esclavos al extranjero²¹⁰.

Otra importante disposición del gobierno liberal fue la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 22 de julio de 1863; ésta, preveía la distribución de tierras, hasta 2,500 hectáreas, a quienes realmente las explotaran y con facilidades para los que ya las poseían sin título, lo que por un lado evitó el latifundismo y, por el otro, en cierta forma nos recuerda el sistema virreinal de composiciones.

c) La política y legislación indigenista de Maximiliano²¹¹

El emperador Maximiliano de Habsburgo, aunque de visión liberal, dictó medidas proteccionistas del indio entre 1865-1866, como la Ley sobre Terrenos de Comunidad y Repartimiento, de 26 de junio de 1866; esta ley buscaba lograr una clase media de terratenientes, es decir, de pequeños propietarios, dentro de los que los indios serían considerados propietarios privados, y para impedir la formación de latifundios se prohibió vender a quien ya tuviera tierras, estableciéndose, por otra parte, que algunos terrenos de aprovechamiento colectivo continuarían bajo un régimen de propiedad comunal; la Ley Agraria de 16 de septiembre de 1866, publicada en español y náhuatl, relativa a la creación de terrenos comunales para cada población, además, de otorgar fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de ellos²¹².

Otras dos disposiciones menos importantes fueron las promulgadas el 1 de noviembre de 1865: la Ley del Trabajo del Imperio que dispuso, entre otras cosas, la libertad del campesino

²⁰⁸ *El Problema Agrario de México*, Porrúa, México, 1974, p. 130

²⁰⁹ *Historia del Derecho Mexicano*, p. 49, las cursivas son nuestras.

²¹⁰ Cf. Carmona Lara, "La Evolución del Pensamiento Jurídico en México Respecto al Derecho Indígena", p. 222. En realidad Juárez dictó una serie de resoluciones casuistas a favor de algún determinado poblado indígena, disponiendo la adjudicación de tierras de parcialidades cultivables, a cada poseedor, con carácter individual; estas resoluciones fueron producto del conocimiento que tuvo del problema indígena, dado su origen, pero también de sus convicciones como hombre de un partido liberal; cf. Martha Chávez Padrón, "Breve Historia de los Tribunales Agrarios en México" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XLII, mayo-agosto 1992, núms. 183-184, pp. 45-46

²¹¹ Para este tema, véase Angel Díaz Barroso, "El Indigenismo Legislativo de Maximiliano" en *Jurídica*, núm. 13, tomo I, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1981, pp. 257-303. Véase también Erika Pani, "¿Verdaderas Figuras de Cooper o 'Pobres Inditos Infelices'? La Política Indigenista de Maximiliano" en *Historia Mexicana*, vol. XLVII, No. 3(187), enero-marzo, México, 1998; y Jaime del Arenal Fenochio, "La Protección del Indígena en el Segundo Imperio Mexicano: La Junta Protectora de las Clases Menesterosas" en *Ars Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, número 6, México, 1991, pp. 157-192

²¹² Margadant ya daba noticia de las leyes de Maximiliano, así como de la publicación en náhuatl de esta ley de 1866 (*Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, p. 181), la cual aparece en facsimil en Felipe Tena (*Leyes Fundamentales de México*), lo mismo que la portada de la Constitución de 1857 también en dicha lengua.

para separarse, sin consecuencias, de la finca en la cual prestaba sus servicios y reglamentaba las deudas de los campesinos; mientras que otra en materia agraria estableció el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos sobre tierras y aguas. Sin embargo, las disposiciones legales instrumentadas por el archiduque austríaco no cobraron vigencia, en razón del efímero mandato que concluyó con su fusilamiento en 1867.

d) La legislación porfirista

Ninguna legislación protectora o tuteladora del indio se promulgó durante el porfiriato ²¹³, por el contrario, se vieron afectados por la legislación federal sobre deslinde de terrenos baldíos y su colonización.

Mediante la Ley de 31 de mayo de 1875 se crearon las compañías deslindadoras y fueron factor determinante para el latifundismo. La Ley de 15 de diciembre de 1883, sobre deslinde y colonización de terrenos baldíos, encomendó a las compañías deslindadoras que determinaran cuáles eran las tierras que no contaban con títulos suficientes para declararlas propiedad nacional; esto repercutió gravemente a los indígenas porque hemos visto que aun cuando desde el siglo XVIII la tenencia indígena de la tierra sólo podía acreditarse con el título correspondiente, en su gran mayoría no contaban con él; así la propiedad indígena era ferozmente atacada: la individual sólo era legal con el título respectivo, y la comunal, aún con título, estaba igualmente condenada al despojo por virtud del principio de desamortización.

Las compañías deslindadoras tenían la obligación de fraccionar los terrenos nacionales para distribuirlos a los colonizadores en un máximo de 2,500 hectáreas por persona, a cambio recibían una tercera parte de esos terrenos.

La Ley de 25 de marzo de 1894 se llamaba igual que la antes mencionada de 1863, a la cual sustituyó: Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, pero su sentido fue diferente. Ante la dificultad de encontrar colonizadores adecuados, se eximió a las compañías deslindadoras de sus obligaciones y en lugar de fraccionar a favor de pequeños propietarios, el resultado final fue el aumento de latifundios ²¹⁴. Con esta ley, dice María del Refugio González, a las tierras comunales indígenas se les atribuyó en forma inequívoca el carácter de baldíos, y entonces “la Suprema Corte se pronunció en el sentido de que no debían ser considerados *res nullius*, pero el hecho cierto es que, desaparecida su personalidad jurídica y no teniendo título de propietarios, resultó difícil la defensa de sus antiguas posesiones” ²¹⁵.

A falta de una legislación indigenista federal, Stavenhagen ²¹⁶ indica que varios estados de la república expidieron leyes concernientes a las poblaciones indígenas locales; tal fue el caso del gobierno del estado de Chihuahua, que decretó en 1906 una ley para el “mejoramiento de la raza tarahumara”, cuyo objeto fue promover todo lo conveniente a la “civilización” de los indios; y vemos con interés que también se refería al deslinde y fraccionamiento de sus tierras comunales, lo que invita una reflexión sobre la competencia en esa materia y época pues, según habíamos visto, correspondía a las autoridades federales y, por otra parte, según veremos, la competencia federal en conflictos por límites de terrenos comunales se reguló constitucionalmente hasta 1937.

²¹³ Madrazo, “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, p. 12

²¹⁴ Margadant, *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, p. 197

²¹⁵ *Historia del Derecho Mexicano*, p. 90

²¹⁶ *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, p. 302 (en colaboración con S. Nahmad, como dijimos).

CAPITULO 4. EL SIGLO XX

I. AGRARISMO, INDIGENISMO Y DERECHOS HUMANOS

La característica de los proyectos revolucionarios, en relación a la población indígena, fue más propiamente agrarista, enfocada al campesino por exclusión del indígena; así trascendió a la Constitución de 1917. En todo caso, la posterior legislación, aunque indigenista es de espíritu proteccionista. Sólo el movimiento de derechos humanos que, del ámbito internacional, se ha trasladado a nuestro país, parece entender la problemática indígena.

Dentro de los cauces institucionales relacionados con los indígenas encontramos desde la primera mitad del presente siglo a la política indigenista que ha perdurado hasta la presente fecha, impulsada por el Instituto Nacional Indigenista (INI) y, en la última década, una nueva instancia aunque no exclusiva: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

A. El agrarismo

1. Programas y planes revolucionarios

a) Programa del Partido Liberal Mexicano

Ricardo Flores Magón junto con un grupo de correligionarios, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante, suscribieron el Programa del Partido Liberal Mexicano el 1 de julio de 1906 en la ciudad de San Luis Missouri, que condensó la ideología de la Revolución Mexicana; a nuestros efectos resaltan tres puntos de su contenido: en el octavo punto se proponía restituir a Yucatán el territorio de Quintana Roo, lo cual se enmarca, más propiamente, en el asunto particular que trataremos en el último capítulo de esta investigación. El punto número 9 proponía la supresión de los tribunales militares en tiempo de paz, esto, por cuanto hace a la subsistencia de fueros; y, en el 48, se pretendía, todavía con ese espíritu tutelar, dar protección a la raza indígena ¹.

b) Plan de San Luis Potosí

El último párrafo del punto 3 del Plan de San Luis Potosí ², refleja el reconocimiento que Francisco I. Madero hacía de la situación provocada por la legislación atentatoria de la propiedad comunal de fines del siglo anterior:

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República.

El plan propuso restituir e indemnizar a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó; para ello, se declararon sujetos a revisión tales disposiciones y fallos ³.

¹ Consultese su texto completo en *Revolución Mexicana. Textos de su Historia*, investigación y compilación Graziella Altamirano y Guadalupe Villa, vol. I. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, SEP, México, 1985, pp. 330-335

² El texto del plan, en Francisco Naranjo, *Diccionario Biográfico Revolucionario*, Cosmos, México, 1935, pp. 264-268

c) Plan de Ayala

Este Plan, suscrito en Morelos el 28 de noviembre de 1911 por Emiliano Zapata, Otilio Montaño, José Trinidad Ruiz, y otros, señala en su punto 6:

Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes, y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los *pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades*, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de al Revolución ⁴.

Nos parece interesante la referencia en el Plan zapatista a la creación de tribunales especiales y es loable su lucha por la restitución de la tierra, pero al sujetarla a la condición de contar con título de propiedad, resulta limitada e incompleta; sabemos que la gran mayoría de los pueblos y “ciudadanos” indígenas no contaban con él.

2. Ley agraria del 6 de enero de 1915

La Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856, es obra de Luis Cabrera; fue dada en Veracruz, por Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915 ⁵.

En su preámbulo, se reconoce la burla judicial de “los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos [...], de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos”. También se reconocen como consecuencias funestas para la gran masa de la población del campo “el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho”. La trascendencia de esta ley consistió en que sería la base del posterior artículo 27 de la Constitución de 1917.

Mediante ella, se declararon nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, ventas y diligencias de deslinde que afectaron a las colectividades indígenas (“pueblos, congregaciones, rancherías o comunidades”); se estableció la dotación de terrenos para aquellas que no pudieran lograr la restitución, por falta de título; y, los poseedores no podían oponer a la nulidad los intereses creados, como la prescripción de la tierra, a su favor por el transcurso del tiempo (“sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión”).

3. La Constitución de 1917

Jorge Madrazo ha planteado el diagnóstico imperante para los indígenas en la Asamblea de Querétaro diciendo que los constituyentes no pudieron romper con el tabú de referirse expresamente a ellos; para hacerlo, usaron el término comunidades; fuera de esa, sostiene que no hubo mención directa o indirecta respecto a estos mexicanos, resultando que el constitucionalismo mexicano se había olvidado de ese dato de la realidad, “y sin negar el indiscutible avance que la Constitución de 1917 significó para los grupos indígenas, no podemos dejar de reconocer que aunque la mayoría de nuestros indígenas son campesinos, sus problemas no se agotan de manera alguna en los aspectos agrarios y el artículo 27 no significa la solución global de sus conflictos” ⁶.

³ Acerca de la política de restitución que se ha implementado en nuestro país, véase Rosa Isabel Estrada M., “La Política de Restitución de Tierras a las Comunidades Indígenas en México” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios. Justicia y Derechos Étnicos en México. II Jornadas Lascasianas*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, 1, UNAM, México 1992, pp. 103-111

⁴ Véase, Gildardo Magaña, *Emiliano Zapata y el Agrarismo en México*, tomo II, Ruta, México, 1951, pp. 83-87. Hemos añadido cursivas a la cita.

⁵ Consúltese en M. Fabila, *Cinco Siglos de Legislación Agraria en México*, Banco Nacional de Crédito Agrícola, México, 1941, pp. 270-274

⁶ “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México” en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, III, Serie B. Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, 24, UNAM, México, 1991, pp. 13 y 18-19. De hecho, la exclusión de los

a) La política agrarista y el artículo 27

Desafortunadamente para los indígenas, la política agraria posrevolucionaria continuaría con la misma tónica de los siglos precedentes. Del pensamiento de Antonio Díaz Soto y Gama advertimos que el derecho agrario mexicano, se “formó paralelamente a nuestra nacionalidad, creciendo con ella y desarrollándose con su historia”⁷; esto significa que la idea colonial discapacitadora seguía presente, unida ahora a la ficción de la creación independentista de una sola nación, sin que se tomaran en cuenta las especificidades étnicas.

De hecho, el artículo 27 constitucional planteó el regreso al espíritu de la legislación colonial, es decir, a las leyes de indias, frente a una legislación europea de origen romanista. Su finalidad fue establecer con claridad que la propiedad territorial en México correspondía originariamente a la Nación, con un federalismo que adolecía de la incipiente formación de las entidades federativas.

Así lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis del Pleno, al resolver una Controversia constitucional en 1932:

El propósito manifiesto del Constituyente de Querétaro, al expedir el artículo 27 de la Carta Federal, fue vincular el régimen jurídico de la propiedad territorial en México, con el que regía en la Época Colonial, nulificando la tradición jurídica de nuestros Códigos, que lo refieren al Derecho Romano y no a las Leyes y Disposiciones de Indias, que son sus antecedentes legítimos, régimen en el cual la situación jurídica de dicha propiedad, era la de ser privada de los soberanos de España, inalienable e imprescriptible. Numerosas Leyes de Indias demuestran esto: esas leyes disponían hasta de las personas, y si los reyes consideraban como de su propiedad particular a los individuos, no podían menos de considerar lo mismo cuanto significase riqueza: los derechos que los reyes concedieron, siempre tuvieron un carácter condicional, y en cuanto a los monumentos arqueológicos, las leyes coloniales sólo autorizaban su aprovechamiento en un tanto por ciento, para los descubridores, sin que pudiera transmitirse su dominio a los particulares. Al independizarse la Colonia, República Mexicana asumió todos los Derechos de propiedad que a los reyes de España correspondían, y, por lo mismo, este patrimonio ingresó a la Nación toda, y no a las partes que entonces constituían el territorio, (provincias, intendencias, capitanías, etc.), y mucho menos pudo pasar ese patrimonio a los Estados de la República, cuya existencia ni siquiera estaba entonces bien definida.⁸

A propósito del tema de la jurisprudencia y las tesis sentadas por el Poder Judicial Federal, se ha criticado la falta de estudio en la actual discusión de los derechos de los pueblos indígenas en México, demostrándose un desconocimiento que manifiesta un prejuicio en contra del quehacer judicial⁹.

Dos son las principales acepciones de la palabra jurisprudencia; la primera, alude en forma genérica a la “Ciencia del Derecho”. Etimológicamente deriva de las voces latinas *juris* (derecho) y *prudentia* (sabiduría o conocimiento) y ha llegado a nosotros a través de la definición clásica del derecho romano enunciada por Ulpiano, que dice “Jurisprudencia es la noticia o conocimiento de las cosas divinas, así como la ciencia de lo justo y de lo injusto”. En la misma Roma antigua, se llamaba también jurisprudencia, en este sentido de ciencia del derecho, a la interpretación de las leyes que hacían los estudiosos del derecho, investigación jurídica que ahora recibe el nombre de “doctrina”.

Pero a nosotros nos interesa una segunda acepción, a la cual se le ha llamado jurisprudencia judicial y “se refiere al conjunto de criterios emanados de los tribunales al aplicar los supuestos normativos de la ley en la resolución de casos concretos y que, dependiendo del

indígenas se hizo presente desde la prohibición de que se presentaran candidaturas representativas de *raza particular* en las elecciones constituyentes: cf. Charles C. Cumberland, *La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas*, David C. Bailey, editor, México, 1975, p. 298

⁷ Cf. Roman Iglesias G., “Las Casas y el Derecho Agrario Posrevolucionario” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, p. 143

⁸ Rubro: *Artículo 27 constitucional*. Localización: Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Época: 5ª. Tomo: XXXVI. Página: 1074. Precedentes: Tomo: XXXVI. Página: 1074. Controversia 2/32. Federación y Estado de Oaxaca. 15 de Octubre de 1932. Mayoría de 14 votos.

⁹ En ese sentido, Luis Molina Piñero, “Algunas Paradojas en el Análisis de los Derechos de los Indígenas y de los Pueblos Indígenas, para su Formalización en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Lex*, 3a. época, año II, núm. 10, suplemento, abril, 1996, Torreón, Coahuila, México, pp. 18-20; y del mismo autor, “Algunos Aspectos de la Situación Jurídica de los Indígenas y los Pueblos Indígenas en México” en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XLV, enero-abril, 1995, núms. 199-200, pp. 109-128

sistema jurídico de los estados que la adoptan, dichos criterios pueden devenir en obligatorios, convirtiéndose así en fuente de derecho positivo”¹⁰.

Debemos decir que si la legislación es deficiente en la temática indígena y la cultura jurídica se concibe con una mentalidad discapacitadora del indígena, la producción jurisprudencial difícilmente puede escaparse a ese marco, pero es tema obligado que no podemos dejar de analizar someramente.

b) La personalidad jurídica de los pueblos indígenas

Ocho años después de la promulgación de la Constitución, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que aquella concedía a los pueblos capacidad para defender en juicio las tierras que les pertenecían, es decir, reconocía su personalidad jurídica. El texto de la tesis respectiva dice:

Concediendo el párrafo séptimo del artículo 27 Constitucional, a los pueblos, capacidad para disfrutar en común de las tierras que les pertenezcan, es indudable que se las concede también para defenderlas por todos los medios legales, entre éstos, el amparo por violación de garantías¹¹.

De esa manera definió un criterio en el que el Poder Judicial Federal no menoscabaría esa personalidad a las comunidades indígenas, independientemente de que contaran o no con un documento probatorio de su propiedad colectiva, por la razón de que el constituyente tampoco quiso distinguir beneficios entre comunidades *de derecho* y comunidades *de hecho*. Este criterio ha prevalecido aun después del reconocimiento expreso en 1992 de su personalidad jurídica en el texto de ese mismo artículo constitucional.

El 21 de abril de 1950, con motivo del amparo civil en revisión número 1929/48 promovido por Alejo Méndez Serratos; siendo ponente el ministro Vicente Santos Guajardo, la Tercera Sala de la Suprema Corte aprobó por unanimidad de cuatro votos las dos siguientes tesis relativas a la personalidad jurídica y la representación de las comunidades indígenas, que guarden tanto de hecho como por derecho, el estado comunal¹²:

Comunidades indígenas, personalidad jurídica de las.

Texto: Al reconocerse capacidad de goce de ejercicio, por la fracción VII del artículo 27 constitucional, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecen, es indudable que se les otorga también personalidad para defender esa situación. Donde el ordenamiento jurídico reconozca capacidad, necesariamente tiene que conferir personalidad, por ser ésta una aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, lo cual constituye precisamente la capacidad de goce de los sujetos de derecho. Además, de lo dispuesto por la fracción VI del artículo 27 citado, se advierte que los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, son considerados como corporaciones civiles, y que dichos núcleos están capacitados para tener en propiedad determinados bienes. Ahora bien, el empleo del término “corporación civil”, equivale al reconocimiento de personalidad jurídica a quien se aplica, y además, esto es una consecuencia necesaria de la capacidad de goce que se admite al permitir que esos núcleos de población puedan tener en propiedad bienes determinados, ya que no puede concebirse la existencia del derecho de propiedad sin un titular.

Comunidades indígenas, representación de las.

¹⁰ Miguel Acosta Romero y Alfonso Pérez Fonseca, *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, Porrúa, México, 1998, pp. 71-76; éste es un texto reciente que pretende colmar la laguna de la doctrina jurídica mexicana sobre el tema de la Jurisprudencia. En dicho trabajo, los autores expresan que gracias al juicio de amparo, se pueden combatir, entre otros actos, las leyes inconstitucionales; pero que bajo la fórmula Otero, según la cual la declaración correspondiente es exclusiva para quien interpone dicho juicio, resulta que “se ha permitido y solapado la existencia simultánea [sic] de leyes antagónicas que rigen al mismo tiempo y en el mismo lugar, unas para los ricos, y otras para los pobres, pues cuando la Corte declara la inconstitucionalidad de un precepto, tal declaración rige para quienes oportuna y privilegiadamente se hayan amparado; mientras que el dispositivo constitucional se sigue aplicando indefinida y desvergonzadamente, para todos aquellos que no supieron o no pudieron defender sus derechos constitucionales; que siempre son la mayoría. [Por eso dicha fórmula] representa el más grande de los atropellos, ya que ciertamente es posible que el pueblo se defienda de leyes inconstitucionales, siempre y cuando tenga dinero para hacerlo”, no obstante, instituciones como la defensoría de oficio y la suplencia de la queja (pp. 191-193)

¹¹ Rubro: *Pueblos*. Localización: Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: 5ª. tomo: XVI. página: 1151. Precedentes: tomo XVI, pág. 1151. Pueblo de San Baltazar. 13 de Mayo de 1925. 6 votos.

¹² Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. tomo CIV. página 737

Texto: No es cierto que las comunidades indígenas, para ser representadas en juicio, tengan que otorgar poderes conforme a estudios internos, pues la Constitución Federal, al reconocer su existencia, no la supedita a la circunstancia de que las expresadas comunidades se constituyan o rijan por medio de estatutos jurídicos, ya que ello sería contrario al reconocimiento de la existencia legal de una comunidad de hecho. es decir, no constituida conforme a derecho. Por tanto, no es exacto que para que dicha comunidad se encuentre legalmente representada por sus mandatarios elegidos en asamblea pública, deba contener el acta notarial respectiva la inserción de los estatutos internos de la comunidad, pues basta al efecto que se compruebe en forma fehaciente, la voluntad de representación en favor de los mandatarios de la comunidad.

Incluso, llegó a establecerse en los años setenta una jurisprudencia de la Segunda Sala de la Corte sobre la personalidad de las comunidades agrarias de hecho y de derecho que, luego de hacer un extenso análisis histórico de la propiedad de las tierras comunales, concluye:

el artículo 27, fracción VII, constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin hacer distinción entre los que tengan títulos coloniales o de la época independiente y los que no tengan título, y si la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción¹³.

Del análisis histórico aludido destaca para nuestros efectos la iniciativa referente a la propiedad en la República presentada por varios diputados en la 61ª sesión ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917:

El proyecto que nosotros formulamos reconoce tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de posesiones de hecho, cualquiera que sea el motivo y condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos a restablecer la segunda van dirigidas las disposiciones de las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII.

La fracción IV de la iniciativa pasó a ser la fracción VI del artículo 27 constitucional, que fue aprobada en los siguientes términos:

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

La ley agraria aludida se convirtió así en Ley Constitucional hasta su derogación mediante la primera reforma al artículo 27, publicada el 10 de enero de 1934 en el DOF, que incorporó, en su fracción XII, por primera vez disposiciones procedimentales a una Constitución¹⁴; además, la fracción VI paso a ser fracción VII con la siguiente redacción en la que se sustituyó la enumeración anterior por la denominación "núcleos de población":

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

¹³ Rubro: *Agrario. Comunidades agrarias de hecho y de derecho. Personalidad. Localización: Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 7ª. Vol.: 91-96. Parte: Tercera. Sección: Jurisprudencia. Página: 109. Precedentes: Vol. 34, pág. 15. Amparo en revisión 68/71. J. Isabel Lara Velázquez y otro. 11 de octubre de 1971. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Vol. 46, pág. 17. Amparo en revisión 2506/72. Mancomunidad del Rancho de "Los Ruices", municipio Dr. Belisario Domínguez, Chih. 13 de octubre de 1972. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Vol. 75, pág. 15. Amparo en revisión 4079/74. Andrés Antelo Esquer y otros. 13 de marzo de 1975. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Vols. 91-96, pág. 18. Amparo en revisión 4878/74. Jesús Alvidres Vitolas y otros. 30 de agosto de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Antonio Rocha Cordero. Vols. 91-96, pág. 18. Amparo en revisión 3437/73. Juan Gutiérrez Anguiano y coags. 9 de septiembre de 1976. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Esta tesis también aparece en: Apéndice 1917-1985. Tercera Parte, Segunda Sala, tesis 38, pág. 83, bajo el rubro: *Comunidades agrarias de hecho y de derecho. Personalidad.**

¹⁴ Martha Chávez Padrón, "Breve Historia de los Tribunales Agrarios en México" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XLII, mayo-agosto 1992, núms. 183-184, pp. 37-67; Luis Ponce de León Armenta, "La Evolución Histórica del Artículo 27 Constitucional; sus Reformas" en Emilio O. Rabasa (coord.), *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 194, III-Cámara de Diputados, I, VII Legislatura, México, 1998, pp. 33-53. Hasta la fecha dicho artículo ha sido reformado 15 veces, la última, publicada el 28 de enero de 1992, respecto de las fracciones II y III como consecuencia del reconocimiento en el artículo 130 constitucional de la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas.

En la segunda reforma, publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1937, la fracción VII del artículo 27 constitucional se adicionó con dos párrafos que reglamentaban los conflictos por límites de terrenos comunales, estableciéndose una competencia mixta de carácter federal que recaía en el Presidente de la República y, en segunda instancia, por inconformidad, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la jurisprudencia que estamos comentando, la Segunda Sala interpretó que:

[...] por *comunidad de derecho* el constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran reconocido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y *atribuyó existencia jurídica a las comunidades de hecho*, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título, o a aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos. Y por último, el aceptar la tesis de una tercera categoría de comunidades, sin personalidad para comparecer ante una autoridad judicial, es regresar al estado que guardaban las comunidades en el período comprendido entre la consumación de la independencia y la Constitución de 1917 y que se agravó por la ley de 25 de junio de 1856.

Posteriormente, en 1990, observamos entre las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito¹⁵ un pronunciamiento en el mismo sentido, respecto de la garantía de audiencia y el interés jurídico de las comunidades indígenas que de hecho guardan el estado comunal, mediante sendas tesis¹⁶:

Comunidades indígenas, garantía de audiencia.

Texto: Si a una comunidad indígena, se le pretende privar o afectar en sus bienes que de hecho guardan el estado comunal, debe respetársele su garantía de audiencia, en virtud de que el artículo 27 constitucional párrafo noveno fracción VII les reconoce a estas comunidades existencia jurídica.

Comunidades indígenas, interés jurídico.

Texto: El hecho de que esté subjúdice la titulación y reconocimiento de derechos comunales de una comunidad indígena, no quita a sus representantes su interés jurídico para defender en juicio actos de autoridades que tienden a privar total o parcialmente al poblado de sus tierras, aguas y bosques.

El 3 de febrero de 1983, se publicó la décima segunda reforma al artículo 27 que adicionó un primer párrafo a la fracción XIX, sobre justicia agraria:

Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la honesta y expedita impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y la asesoría legal de los campesinos.

Con respecto a la fracción VIII, su redacción se había mantenido igual desde la reforma de 1937 hasta la penúltima reforma al artículo 27, publicada en el DOF el 6 de enero de 1992; ésta, modificó sustancialmente el régimen agrario. En el primer párrafo se reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población y en el segundo se alude a los grupos indígenas:

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

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas¹⁷.

Con posterioridad a la reforma, el Pleno de la Suprema Corte, ya con una nueva integración¹⁸, resolvió un conflicto de competencia a favor de los tribunales agrarios de

¹⁵ Sobre la creación de estos tribunales federales, su evolución y atribuciones en materia jurisprudencial, véase Héctor Fix-Zamudio, "Ochenta Años de Evolución Constitucional el Juicio de Amparo Mexicano" en el libro colectivo, *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, pp. 383-401.

¹⁶ Ambas del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época: 8ª, Tomo: VI-Segunda Parte-I, Página: 106. Precedentes: Amparo en revisión 178/90. Poblado de San Mateo, Municipio de Amanalco de Becerra, Estado de México, 5 de septiembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretaria: María del Rocío F. Ortega Gómez.

¹⁷ La misma reforma transformó el régimen tradicional agrario como resultado de una política neoliberal. Remitió a una ley el establecimiento de los procedimientos para que la asamblea ejidal otorgue al ejidatario el dominio sobre su parcela y autoriza su enajenación. La nueva ley agraria se expidió casi de inmediato; ya veremos que la ley reglamentaria de la reforma en materia indígena nunca llegó.

conformidad la nueva ley reglamentaria, al sentar la tesis de jurisprudencia XV/96 en cuyo contenido se sostiene la existencia de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas sin hacer distinción alguna entre núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal:

Competencia agraria, comunidades de hecho, afectación de derechos de las. Corresponde conocer de ésta a los Tribunales Agrarios al estar reconocidas y tuteladas directamente por la Constitución Federal.

Texto: La interpretación histórica y armónica de los artículos 27, fracción VII y 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite determinar la existencia de la personalidad jurídica de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Con la reforma al artículo 27, fracción VII constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992, el Constituyente otorgó a los ejidos y comunidades plena capacidad jurídica, sin hacer distinción alguna entre núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgando plena protección y respeto a las comunidades indígenas. Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107, es enfática al otorgar su protección a las comunidades de hecho o de derecho. Los párrafos tercero y cuarto de la fracción II, instituyen como titulares de la acción de amparo en materia agraria a los ejidos, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y a los ejidatarios y comuneros, ya que se trata de bienes jurídicos tutelados por un régimen jurídico constitucionalmente privilegiado. Por lo tanto, cuando se afecten posibles derechos agrarios de alguna de estas entidades, la competencia se surtirá en favor de los Tribunales Agrarios de conformidad con lo establecido en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios¹⁹.

Con estos elementos podemos concluir que las comunidades indígenas, sin importar si son llamadas comunidades de hecho o de derecho, no tienen personalidad jurídica como tales, sino única y exclusivamente para lo que la Constitución y el Poder Judicial Federal les han reconocido a lo largo del presente siglo: defender en juicio sus tierras ("se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas") y, nada más. Se trata del reconocimiento de un derecho agrario y aunque el mayor número de los conflictos que enfrenta la gente del campo suelen darse en torno a él, para los derechos culturales y políticos de los indígenas resulta insuficiente. Al respecto Alicia M. Barabás, afirma:

[...] la Constitución de 1917 reconoció a los nativos el derecho a la restitución y confirmación de sus tierras comunales, pero éstas nunca fueron consideradas como territorios indígenas. El énfasis agrarista de las leyes surgidas del proceso revolucionario contribuyó a la minusvaloración del factor étnico: se distribuía tierra a los campesinos, en lugar de restituir territorios a los indígenas. Al no considerar en la legislación el estatus legal diferencial de los grupos indígenas, ningún derecho histórico, cultural y territorial, podía ser legalmente reclamado por un grupo. Si bien para la ley los indios son iguales a otros mexicanos, no lo son en la esfera del derecho consuetudinario. Al trazar una pionera política y una amplia práctica indigenista, México reconoció de hecho el estatus especial de estos pueblos, aunque no lo plasmara en la ley²⁰.

A pesar de todo, aún en materia de tenencia y reparto de la tierra, la realidad se ha encargado de demostrar la insuficiencia del marco jurídico, pues uno de los motores de la rebelión en Chiapas en 1994 lo es, precisamente, su problema agrario²¹.

¹⁸ Juventino V. Castro, "Las Reformas a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XX" en *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, pp. 331-350

¹⁹ Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Parte: III, Febrero de 1996, Tesis: P. XV/96, Página: 165. Precedentes: Competencia 215 95. Suscitada entre el Juez Segundo de Primera Instancia en Materia Civil del Distrito Judicial de Uruapan, Michoacán y el Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Décimo Séptimo Distrito en Morelia, Michoacán, 18 de enero de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Carlos Mena Adame. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el ocho de febrero en curso, por unanimidad de once votos de los Ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XV/1996 la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis.

²⁰ "Normatividades Jurídicas en torno a las Relocalizaciones de Población Indígena" en la obra colectiva *Derechos Indígenas en la Actualidad*, Serie E: Varios, 59, IJ-UNAM, México, 1994, p. 37. Véase también el libro colectivo *Derecho y Poder: la Cuestión de la Tierra y los Pueblos Indios*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Departamento de Sociología Rural, 1995

²¹ María del Carmen Carmona Lara, "El EZLN en Chiapas. Aproximaciones al Derecho Agrario" en Mario Melgar Adalid, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández (coords.), *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1994, pp. 37-71

B. El indigenismo: política mediante un instituto

En términos generales, el concepto de indigenismo comprende tanto diversos enfoques teóricos en las ciencias sociales como distintas formulaciones culturales —y desde luego políticas— relativas a la historia y a la problemática actual de los pueblos autóctonos americanos.

Nosotros hemos visto en el capítulo 2 de este trabajo, que el indigenismo se refiere a una política instrumentada por los gobiernos de los países americanos para tratar específicamente con el sector de la población nacional indígena. En nuestro país cuenta con antecedentes significativos en la primera época de la Revolución Mexicana: en 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos; en 1925, la Casa del Estudiante Indígena; y, en 1936, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. Pero el indigenismo cobra cierta relevancia a partir de 1940, a raíz de la celebración del I Congreso Indigenista Interamericano.

1. Evolución de la política indigenista

De 1930 a 1970, la práctica indigenista en México se traduce en un proceso de integración o asimilación de las comunidades a la sociedad “nacional” a través de planes y programas de desarrollo económico y social para mejorar su calidad de vida, tales como fomento agropecuario, de servicios, educación, salud e infraestructura en general; sin embargo, los mecanismos creados pronto se burocratizaron y se alejaron de sus principios fundamentales. También se hizo patente el rechazo de la sociedad nacional dominante conformada por la clase media, blancos y mestizos, que no querían ver a los indígenas en el presente y les negaban un futuro, relegándolos a “un pasado idealizado cuyo núcleo privilegiado eran los museos y, más recientemente, como instrumento para conseguir divisas del turismo y de la venta de artesanías”²².

El indigenismo integracionista, en opinión de Héctor Díaz Polanco²³, se llevó a cabo mediante un proceso que permitió a la cultura dominante pasar de las abiertas prácticas etnocidas a una compleja estrategia etnofaga; ahora “busca engullir o devorar a las múltiples culturas populares, principalmente en virtud de la fuerza de gravitación que los patrones *nacionales* ejercen sobre las comunidades étnicas”, abandonando los programas y acciones explícitamente encaminados a destruir las culturas indígenas; es decir, se adopta un proyecto de más largo plazo que apuesta al efecto absorbente y asimilador de las múltiples fuerzas que pone en juego la cultura nacional; ya no se busca la destrucción mediante la negación absoluta o el ataque violento de las otras identidades, sino su disolución gradual²⁴.

A pesar de todo, hubo un intento de reformular de la política indigenista para “reconocer en las comunidades indígenas capacidad de decisión y de avance material como dinámica propia, como sujetos y no como objetos de las decisiones políticas, sociales y culturales”²⁵.

²² Rodolfo Stavenhagen. “Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina” en Lydia Van de Fliert (comp.). *Guía para Pueblos Indígenas*. CNDH. México. 1997. p. 27. Véase también José Castillo Farreras “El Derecho Consuetudinario como Objeto de Estudio de la Sociología y del Folklore” en *Estudios Sociológicos (Sociología del Derecho)*, vol. 8. t. II. IIS, UNAM. 1957

²³ *Autonomía Regional: la Autodeterminación de los Pueblos Indios, Siglo XXI—Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades*, UNAM. México 1991. p.97

²⁴ Carmona Lara planteaba en 1988 una supuesta existencia de interdependencia en las relaciones entre las comunidades indígenas y las diferentes instancias de la administración pública encargadas de la política indigenista, bajo el argumento de que se “ha recurrido al elemento indígena como un elemento de identidad nacional”: sin embargo, creemos que tal interdependencia no ha existido. Incluso la misma autora reconoció, tres años más tarde, que dicha política “parece más como justificación de la posición del Estado [relaciones de dominación] frente a las comunidades indígenas que como una política estatal congruente con una posición de aceptación y reconocimiento de la identidad de las comunidades”: además, dicha autora esperaba que se llegara a dar esa interdependencia, porque “si bien las instituciones [del] derecho indígena han cambiado al entrar en contacto con formas occidentales de producción, [...] las instituciones de derecho occidental tendrán que ser revisadas y tender a transformarse en la medida que se intente resolver la problemática indígena”: cf. “Notas para el Análisis del Derecho Indígena: las Relaciones de Interdependencia entre las Comunidades Indígenas y la Administración Pública en México”, en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*. Cuadernos del Instituto. núm. 7. enero-abril. III-UNAM, México 1988. p. 29 y “La Política Indigenista en México. Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena”, pp. 35. 38-39

²⁵ Walter Beller Taboada (coord.). *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación*, CNDH, México 1994, pp. 20-21

Esta reformulación del indigenismo proclama en los ochenta que “no es más para los indios sino con los indios”, hasta empezar a considerar a comienzos de esta última década del milenio la pluralidad étnica “como un recurso y no como un obstáculo para la reconstrucción del país”. Al margen de efectos y resultados, el concepto de indigenismo se entiende, entonces, como un compromiso reivindicatorio en pro de las comunidades indígenas por parte de autoridades e individuos que no pertenecen a aquéllas; frente al indigenismo, surge el concepto de indianismo, que se emplea para distinguir las actividades y reivindicaciones protagonizadas por los mismos indígenas “como una alternativa al vacío ideológico (en cuanto a pueblos indígenas se refiere) de las principales filosofías políticas tanto liberales como marxistas”²⁶.

2. Instituto Nacional Indigenista (INI)²⁷

Para atender las demandas de tan importante sector de la población nacional, así como para determinar las políticas gubernamentales específicas de atención a los pueblos indígenas, fue creado el Instituto Nacional Indigenista (INI), mediante una ley integrada por 14 artículos y publicada en el DOF (DOF) el 4 de diciembre de 1948. El instituto está dotado de personalidad jurídica como un organismo público descentralizado del gobierno federal y como filial del Instituto Indigenista Interamericano (III). Según Madrazo²⁸, hasta principios de la presente década, era la única legislación federal vigente en materia indígena.

El INI fue una dependencia vinculada a la Secretaría de Educación Pública (SEP) hasta mayo de 1992, en que quedó sectorizada en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Su Consejo Directivo, según el artículo 7, está integrado por el director del propio Instituto, representantes de varias secretarías de Estado y de instituciones académicas y otras relacionadas con la problemática indígena; así como “por representantes de los núcleos indígenas más importantes que serán designados y participarán en la forma y términos que señale el Reglamento de la presente Ley”. Ya veremos que fue hasta 1986 cuando se reglamentó la representación indígena en el Consejo.

Entre las funciones del INI se encuentran las de investigar los problemas relativos a los indígenas del país, estudiar, promover y llevar a cabo las medidas de mejoramiento que requieran los núcleos indígenas, coordinar la acción de los órganos gubernamentales competentes, difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones y realizar obras de mejoramiento de las comunidades indígenas (art. 2).

El Instituto atiende a una población indígena dispersa en 23 estados de la República a través de 96 centros coordinadores indigenistas, cuyas acciones son concertadas por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones, además de las oficinas generales del Distrito Federal. En Quintana Roo tiene una Delegación estatal, cuyo radio de acción abarca las comunidades de Nuevo X'can, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos.

²⁶ R. Stavenhagen. “Las Organizaciones Indígenas: Actores Emergentes en América Latina”, p. 41. Un ejemplo de las voces que se levantan desde su propio ser, pensar y sentir, incluso en foros internacionales, es la participación del indígena mixte Floriberto Díaz Gómez en el 46° Congreso Internacional de Americanistas, celebrado en Amsterdam, Holanda, del 4 al 8 de junio de 1988: “Principios Comunitarios y Derechos Indios” en *México Indígena*, 2a época, año IV, núm. 25, noviembre-diciembre. INI, México 1988, pp. 32-37. Curiosamente, han llegado en nuestro país a la más alta palestra legislativa, indígenas que desafortunadamente son excepciones y no regla que refleje una participación legalmente reconocida e impulsada de una verdadera representación indígena; véase Auldarico Hernández Gerónimo. “Kuyña'tan Kábalá unté. Reconocemos Iguales” y Cirila Sánchez Mendoza. “Nuevo Pacto Social y Derechos Indígenas”, en *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo 1996, pp. 27-32 y 33-39, respectivamente; el primero es indígena chontal y senador del PRD por el estado de Tabasco, la segunda, también de extracción indígena, es senadora del PRI por el estado de Oaxaca.

²⁷ La información que tenemos acerca de este Instituto, la hemos consultado en la página en Internet del INI (servidor de la UNAM), titulada “Cinco Décadas de Trabajo con los Pueblos Indígenas de México”; así como en el *Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal Orientados al Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, Rosa Isabel Estrada M. y Gisela González G., (coords.), México, CNDH, 1996, pp. 141-245; en adelante, nos referiremos a éste con respecto a otras instituciones como *Directorio de Servicios y Programas*.

²⁸ “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, p. 13

La actuación del INI se centra en las siguientes líneas de acción prioritarias: desarrollo económico; bienestar social; procuración de justicia; promoción del patrimonio cultural; atención a otras formas de interacción indígena; e investigación, información y documentación.

Cuenta con un hospital mixteco en Cuetzalan, Puebla, que proporciona atención médica, académica y científica, así como medicina indígena tradicional; la Casa de los Mil Colores, que es un albergue para pacientes de tercer nivel de atención médica ubicado en la ciudad de México; cerca de una veintena de estaciones de radio que forman el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, y en 1994 su cobertura alcanzaba a 985 municipios con 9,424 localidades; dos Centros Nacionales de Video Indígena en las ciudades de Oaxaca y Morelia; tres centros de capacitación, además de administrar 1,134 albergues donde se atiende a más de 58 mil niños indígenas. Asimismo, el INI desarrolla un importante trabajo editorial que promueve, por un lado, las investigaciones que el mismo Instituto ha auspiciado y, por el otro, la literatura en lenguas indígenas, que constituye la voz de los pueblos indígenas de México.

Uno de los Proyectos Estratégicos del INI lo constituyen los Fondos Regionales de Solidaridad para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuyo objetivo es promover que las organizaciones y comunidades indígenas participen activamente en la planeación de su desarrollo, a través de la definición, ejecución, administración y evaluación de los proyectos productivos que les sean financiados para que sean sostenibles y sustentables, con apoyo técnico sistemático y permanente.

a) Los indígenas y las cárceles

Dentro de las actividades del INI sobresale la asistencia jurídica que le brinda a los indígenas, principalmente, en materia penal. Sobre ese marco legal hablaremos en la tercera parte de este capítulo.

Existen datos estadísticos interesantes acerca de la intervención que ha tenido el Instituto en la liberación de indígenas presos: durante el periodo comprendido de 1989 a 1993 se logró la libertad de 6,848 de ellos, observándose la mayor incidencia en el estado de Chiapas con total de 914 indígenas liberados; Oaxaca, Guerrero y Veracruz, con más de 600 cada uno; Yucatán, 315; y el estado de Quintana Roo ocupó el número 12 con 216 liberaciones.

Sin embargo, la situación no es halagüeña; al 15 de diciembre de 1993, el INI detectó 5,881 indígenas sujetos a proceso penal: tan sólo en Oaxaca se detectaron 1,688 indígenas presos; en Veracruz, 863; Yucatán, 603; y en el sitio 16, Quintana Roo con 83 indígenas procesados.

La demanda de los pueblos indígenas por justicia es en gran medida importante porque sus integrantes se ubican dentro de los grupos más vulnerables: uno de cada 20 detenidos, procesados o sentenciados en las instituciones del país son indígenas; en Oaxaca y Chiapas, la proporción aumenta a 5 de cada 10 sentenciados. Del número total que señalamos de indígenas privados de su libertad más de cincuenta eran menores de edad, que en su mayoría carecían de documentos para probarlo²⁹.

Sin dejar de desconocer que son personas que igualmente pueden delinquir, la gravedad de la situación de los indígenas es que sufren maltrato, injusticia, prepotencia y vejaciones, entre otras causas de abusos, producto de la desventaja en que se encuentran en razón de la cultura y el idioma de quienes hacen y aplican la ley.

b) El patrimonio cultural indígena

En el rubro de la promoción del patrimonio cultural el INI cuenta con el Programa de Investigación y Promoción de las Artesanías indígenas. El concepto de patrimonio cultural de las etnias es aplicado a: "todos aquellos bienes muebles e inmuebles creados (con técnica ancestral) por los aborígenes del país, e incluso los intangibles, tanto comunales como privados, que por sus

²⁹ Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, pp. 71-72

valores históricos, artísticos, técnicos, científicos, tradicionales o religiosos, principalmente, sean dignos de conservarse y en su caso restaurarse para la posteridad”³⁰.

En un buen número de programas el INI cuenta con la participación de diversas instituciones; una de ellas es el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA), órgano desconcentrado de la SEP que fue creado mediante Decreto publicado en el DOF el día 6 de diciembre de 1988 y cuenta con una Dirección General de Culturas Populares³¹.

Adscritas a dicha Dirección General de Culturas Populares, están las Unidades Regionales establecidas en los diferentes estados de la República, pero debido a la descentralización de funciones del CNCA, todas estarán integradas a las estructuras estatales en el año 2000. En el caso de Quintana Roo, la prensa local informó a principios de 1999, que la Unidad establecida en Felipe Carrillo Puerto, pasó a ser parte del Instituto Quintanarroense para la Cultura y las Artes, con el objetivo de impulsar directamente la cultura, acorde a las necesidades de la región, sin descuidar programas nacionales.

Uno de dichos programas, en el que participa el INI en coordinación con la CNCA es el Programa de Lenguas y Literatura Indígenas, el cual tiene entre otros objetivos el de fortalecer la tradición oral de los pueblos indígenas y fomentar el uso de la lengua escrita para su preservación, desarrollo y difusión. Como parte de esas actividades, el 27 de febrero de 1999, se entregó en el Museo Nacional de Culturas Populares el Premio Netzahualcōyotl de Literatura en Lenguas Indígenas 1998 al narrador, y autor del alfabeto y diccionario huichol, Gabriel Pacheco Salvador, de Guadalupe Ocotlán, Nayarit.

Hemos observado que, aunque se atiende diversos grupos como los mayas de Yucatán, dicho programa no opera en Quintana Roo; lo mismo observamos respecto del Programa Nacional de Arte Popular, que el CNCA inició en noviembre de 1993 y responde al tema de la producción de artesanía, tanto en lo que se refiere a los aspectos de su producción como de su lugar dentro del patrimonio cultural mexicano³², por su parte el Programa de Apoyo a Bandas de Música de Viento, sí tiene cobertura en Quintana Roo y propicia encuentros para el intercambio de conocimientos entre los ejecutantes de bandas de música de distintos géneros y estilos y difusión de su música.

Otros programas del INI se refieren a Servicios educativos; Infraestructura básica; Caminos rurales y maquinaria pesada; Comercialización (con cobertura en Quintana Roo, por lo que respecta a la miel); Contraloría social; Financiamientos internacionales; Albergues escolares (funciona también en Quintana Roo); Brigadas en solidaridad; diversos Programas de Capacitación; y, Salud y bienestar social.

c) Medicina indígena

Dentro del Archivo Etnográfico Audiovisual de la Dirección de Investigación y Promoción Cultural del INI, que fue creado en 1977, existe un catálogo de cine que contiene un documental relativo a “Encuentro de medicina maya. Mayas de Yucatán y Quintana Roo”. Esto nos lleva a reflexionar como es que tratándose de la terapéutica indígena, la legislación federal la limita, pues mientras la Ley General de Salud sólo reconoce a los médicos con formación académica

³⁰ Francisco Arturo Schroeder Cordero. “Perspectivas del Derecho Nacional sobre la Protección del Patrimonio Cultural de las Etnias Indígenas” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, p. 13. Acerca de la propiedad intangible, véase J. R. Ordoñez Cifuentes y Hedwig A. Lidner López. “La Propiedad Inmaterial de los Grupos Indígenas en México” en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 211-232. La Ley Federal de Derechos de Autor (publicada en el DOF el 24 de diciembre de 1996), por cuanto al patrimonio cultural indígena, protege las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal, así como todas las manifestaciones primigenias en sus propias lenguas, y los usos, costumbres y tradiciones de la composición pluricultural que conforman al Estado Mexicano, que no cuenten con autor identificable; protege, contra su deformación, a las obras literarias, artísticas, de arte popular o artesanal; desarrolladas y perpetuadas en una comunidad o etnia originaria o arraigada en la República Mexicana, aunque es libre su utilización siempre que no se contravengan las disposiciones de la ley y se mencione la comunidad o etnia, o en su caso la región de la República Mexicana de la que es propia (arts. 157-160 y 229 fracción XIII).

³¹ *Directorio de Servicios y Programas...*, pp. 61-69

³² En ese programa también participa el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, FONART, que otorga créditos a los artesanos y adquiere sus productos: es un fideicomiso de Nacional financiera, creado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 28 de mayo de 1974

como profesionales de la salud y el Código Penal establece como delito el ejercicio de la medicina sin tener título. A pesar de eso, legislaciones locales regulan la materia como la ley de Salud del estado de Chiapas, de 1990, en su título cuarto (Recursos humanos para la salud), capítulo IV (De los auxiliares de fomento a la salud), contiene definiciones, normas, obligaciones, procedimientos, requisitos y sanciones aplicables a los empíricos y terapeutas tradicionales (artículos 81-91).

En el Primer Congreso Nacional de Médicos Indígenas, que reunió cerca de 220 terapeutas tradicionales pertenecientes a 34 etnias del país, del 4 al 6 de diciembre de 1989 en Oaxtepec, Morelos, se acordó solicitar la legalización de la práctica curativa .

Roberto Campos Navarro, sostiene que el apoyo a la medicina tradicional no debe confundirse con una propuesta de abandono estatal de la medicina científica a las comunidades rurales y que, en todo caso, tampoco significa un retorno idílico a la originalidad o pureza prehispánica, pues lo que importa “es el despliegue de un conjunto de recursos que buscan resultados eficaces en situaciones concretas”³³.

El INI ha impulsado programas de fomento de la medicina tradicional y ha colaborado con otras instituciones. Así, por ejemplo, la Dirección General de Planificación Familiar, de la Subsecretaría de Servicios de Salud, de la Secretaría de Salud³⁴, cuenta con un Programa Nacional de Parteras Tradicionales. Se estima que en México las parteras atienden el 25.1% de los nacimientos que se producen cada año, por lo que han sido definidas como elemento clave para lograr la penetración de los servicios de salud en las localidades rurales.

A partir de su identificación mediante una encuesta iniciada en 1989, con la finalidad de conocer su número, distribución geográfica, escolaridad, edad, lengua y otros aspectos, se publicó en 1994 el libro *El Perfil de la Partera Tradicional en México*, así como el *Directorio Nacional de Parteras*, y se han desarrollado cursos de capacitación en los que han colaborado otras instituciones, sobre todo del sector salud, y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (el programa registraba 9,396 parteras controladas por la Secretaría de Salud y ha sido aplicado en Quintana Roo); dichos cursos se dirigen a quienes ya tienen ese oficio, pero se enfatiza en que no se formen nuevas parteras “ya que carecen de la experiencia mínima en este campo”.

3. El indigenismo en los planes y programas de desarrollo

a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se introduce la presencia indígena en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, mediante siete puntos: aprovechamiento de la planeación demográfica para diseñar y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas; preservación de las culturas y las tradiciones indígenas; plena conservación y aprovechamiento de los recursos actuales para detener el proceso de reducción de los territorios indígenas; orientación de programas de capacitación, producción y empleo de acuerdo con la naturaleza de los recursos y de las tradiciones de la comunidad; ampliación de la cobertura de servicios básicos; combate a toda forma de intermediarismo; e implantación en los hechos, a favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para todos los mexicanos.

No se consideraba en ese proceso de planeación la necesidad de modificar la Constitución pues el diagnóstico consistía en ver el problema como una falta de aplicación real a favor de los indígenas de las garantías y derechos constitucionales.

³³ “Regulación Jurídica de la Práctica Curativa de los Terapeutas Tradicionales en Grupos Indígenas” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, pp. 203-209. Véase también Navier Lozoya Legorreta. *Plantas, Medicinas y Poder. Breve Historia de la Herbolaria Mexicana*, Los libros del consumidor. 5. PROFECO/Pax, México, 1994

³⁴ Cf. *Directorio de Servicios y Programas* . . . pp. 73-83

b) El reglamento de participación indígena en el INI

Durante el mismo régimen presidencial se promulgó el Decreto por el que se establecen Nuevos Mecanismos de Participación de las Comunidades Indígenas en la Elaboración, Aplicación y Evaluación de la Política Indigenista que el Gobierno Federal lleva a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista, publicado en el DOF el día 18 de junio de 1986; reglamenta el artículo 7 de la Ley que creó el INI y señala las instancias orgánicas para la participación de las comunidades indígenas y sus funciones: Comités Comunitarios de Planeación, Consejos Técnicos Locales, Comités Consultivos Estatales y el Consejo Consultivo Nacional.

Los Comités Comunitarios de Planeación constituyen órganos de participación básica y directa de las comunidades indígenas; se integran por el número de miembros que determine la comunidad (arts. 4-5); sus funciones, facultades y obligaciones consisten en la designación de un representante ante el Consejo Técnico del Centro Coordinador Indigenista; participar con los Centros Coordinadores Indigenistas en el diagnóstico de sus comunidades; participar en la programación, seguimiento y evaluación de las acciones de los Centros Coordinadores Indigenistas y Residencias e informar sobre el avance de los programas sus comunidades; y realizar programas de orientación y capacitación referentes a la política indigenista y los mecanismos de la planeación democrática (arts. 7-8).

El Consejo Técnico Local debe contar en su integración con un Director, Administrador, Jefes de Sección del Centro Coordinador Indigenista, Representantes de cada Comité Comunitario de Planeación y de la Dirección General de Educación Indígena de la SEP; dentro de sus funciones está la de nombrar un representante indígena ante el Comité Consultivo Estatal (arts. 9 y 11).

El Comité Consultivo Estatal está integrado por representantes indígenas conformados en comisiones; sus facultades y obligaciones (arts. 13 y 15-17) son conocer las necesidades y demandas de las comunidades indígenas de la entidad; designar un coordinador, que a la vez será representante ante el Consejo Consultivo Nacional y ante el Subcomité Especial de Etnodesarrollo del Comité de Planeación del Desarrollo del Estado (art. 14).

El Consejo Consultivo Nacional se reúne en sesiones ordinarias y extraordinarias y se divide en comisiones (arts. 19-21 y 23-24); se integra además de los representantes de los Comités Consultivos Estatales, por 5 miembros provenientes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas³⁵, un Presidente y el Director General del INI. Constituye una instancia superior de participación indígena en el INI (art. 18), cuyas funciones son vigilar en coordinación con el Instituto el cumplimiento de la política indigenista nacional; designar representantes para formar parte del Consejo Directivo del Instituto; e informar a los Comités Consultivos Estatales sobre el resultado de sus gestiones y el avance de los programas autorizados. La representación indígena ante el Consejo Directivo del INI estará integrada por 3 miembros, un coordinador general y un consejero (art. 22).

c) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994³⁶, publicado en el DOF, el 31 de mayo de 1989, destacan tres puntos medulares en relación a la población indígena, el reconocimiento de su precaria situación; apoyo en la preservación del derecho indígena e impulso de la educación bilingüe y bicultural.

En el primer aspecto, se reconoce que las condiciones de pobreza extrema se localiza en gran proporción entre los "campesinos" y se señalan medidas para combatirla; además, "en el

³⁵ Sobre la participación del Consejo, antes del decreto, véase, Sergio Sarmiento Silva, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la Política Indigenista" en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, núm. 3, julio-septiembre, México, 1985

³⁶ Sobre este periodo véase también *Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, SEDESOL, México, 1994 y el "Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994" en *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 3, marzo, 1991, México.

caso de grupos étnicos, las acciones que emprendan se harán con pleno respeto a su cultura, valores, tradiciones y formas de organización”.

En materia de procuración de justicia, se reconocen las disparidades y desventajas que enfrentan los indígenas para acudir al sistema de impartición de justicia. Y existe una mención oficial expresa del derecho indígena, al menos como derecho, que nunca se volvió a repetir: “Se apoyará a las comunidades en la preservación del derecho tradicional propio y de sus prácticas”.

Por último se invocan como contenidos educativos en las zonas indígenas, sus valores culturales, costumbres y tradiciones, mediante una educación bilingüe y bicultural.

d) Programa para Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000

Este programa establece como su principal propósito superar el rezago en el que vive el conjunto de la población indígena, motivo por el cual se plantea: la participación de las entidades federativas en la promoción del bienestar social, mediante la consolidación de sus funciones en los ámbitos de la educación, la salud y el medio ambiente; y contribuir al desarrollo con justicia de los pueblos indígenas de México, mediante el establecimiento de instancias y mecanismos para la promoción y atención de programas tendentes al fomento, respeto y preservación de sus costumbres y tradiciones.

e) Programa para un Nuevo Federalismo

Mediante el Decreto de fecha 5 de agosto de 1997, el Presidente Ernesto Zedillo aprobó el Programa para un Nuevo Federalismo elaborado por la Secretaría de Gobernación y destinado para ser aplicado por todas las dependencias de la Administración Pública Federal, como resultado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, y de conformidad con la Ley de Planeación y al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Nuevo Federalismo es presentado como un instrumento que reivindica la autonomía de los estados federados al pluralizar el ejercicio de la función pública y limitar la concentración del poder político. Propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el Municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones, lo cual queda plasmado en el planteamiento de diez objetivos generales.

De manera particular se señala, en dos de la cuatro líneas que comprende la orientación estratégica del nuevo federalismo, que

frente a los retos actuales y futuros, [se] promueva la unidad nacional a partir de la conciencia de ser Nación independiente y soberana, y que: Mantenga sus raíces en el rico legado histórico, revalore la riqueza pluricultural de la Nación, y promueva ampliamente las tradiciones regionales y nacionales; y fomente el sentido de unidad e identidad nacional y aliente una cultura de participación y corresponsabilidad [...] promueva la justicia social mediante compromisos deliberados de atención a los grupos más vulnerables, y que conlleve el compromiso de resolver los rezagos sociales y responda a las legítimas exigencias y a los intereses de la cambiante y compleja realidad nacional, con la participación de la sociedad; incorpore las tradiciones y costumbres comunitarias como fórmula útil para resolver las necesidades de bienestar; estimule la participación y la organización comunitaria mediante espacios de gestión efectiva para la solución de demandas específicas de atención social; y permita, con sentido de equidad, disminuir las disparidades entre estados, regiones, municipios, grupos étnicos y sectores sociales.

Para redistribuir las responsabilidades del poder público entre la Federación, las entidades federativas y el Municipio, se proponen líneas generales de acción para lograr un mayor desarrollo político institucional, social, económico, regional y administrativo.

En lo concerniente al desarrollo social, se señala la necesidad de aplicar una política social federalista que sienta las bases para superar los desequilibrios entre los grupos sociales, a través de su atención diferenciada por regiones o comunidades con mayores rezagos.

En el marco del desarrollo político institucional, se propone impulsar reformas a los ordenamientos jurídicos para fortalecer el desarrollo de las comunidades indígenas; este aspecto, sin duda, guarda estrecha relación con el respectivo compromiso del Gobierno Federal contenido en los Acuerdos de San Andrés, que ya estudiaremos.

C. Los derechos humanos: una comisión

En el primer capítulo de este trabajo hemos dicho que los indígenas forman el sector de la población más afectado por la violación de sus derechos humanos, por sus condiciones socioeconómicas y culturales de pobreza y aislamiento, afectación que trasciende a las comunidades a que pertenecen; esa violación está en estrecho vínculo con otros problemas de orden social, económico y político y es el resultado de la coexistencia de dos órdenes normativos distintos; es decir, las normas jurídicas generales del Estado y las normas de comportamiento derivadas de las costumbres jurídicas indígenas. A continuación, nos referiremos de manera breve a la protección institucionalizada en el campo de los derechos humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es un verdadero defensor del pueblo (*ombudsman*) que surge en México en los comienzos de la presente década como repercusión de una institución escandinava para convertirse en el "ombudsman criollo"³⁷. Fue creada mediante un decreto administrativo del 5 de junio de 1990, y se proyecta con un notable impacto en Latinoamérica³⁸; es decir, se trata de un organismo de protección de los derechos fundamentales de la persona que reconociendo una paternidad europea ha adquirido una naturaleza propia construyendo en nuestro país el sistema de ombudsman más grande del mundo, pues en la actualidad 33 Organismos Públicos conforman el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos³⁹.

La CNDH fue elevada a rango constitucional cuando el 28 de enero de 1992 se publicó en el DOF el decreto por el que se reformó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la adición de un apartado B⁴⁰.

Ya desde enero de 1991 se creó una Coordinación de Asuntos Indígenas dentro del seno de la CNDH, ante el reconocimiento de que la población indígena requería una atención especial para atender sus quejas y afrontar de un modo más efectivo el problema de la falta de acceso a la justicia⁴¹. Esta Coordinación dependía de la Segunda, de las tres Visitadurías Generales que integraban la CNDH; y con fundamento en las facultades contenidas en los artículos 2 y 3, fracciones II y IV, del decreto que la creó y el artículo 5 fracciones III y IV de su Reglamento, la Coordinación formuló el Programa de Atención a Grupos Indígenas, el cual, inició sus actividades el 17 de febrero de 1991; dentro de sus funciones sobresale la organización con diez

³⁷ Jorge Madrazo, *El Ombudsman Criollo*, AMDH-CNDH, México, 1996 (contiene su discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos); véase también de Héctor Fix-Zamudio, "La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano", en la excelente compilación de diez estudios de tan notable jurista realizado por la CNDH, *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos* [1993], reimp., México, 1997, pp. 149-251, particularmente el apartado VIII. *La Introducción y Desarrollo del Ombudsman*, pp. 201-210; y del mismo autor "Legislación Reciente sobre Derechos Humanos. Introducción del Ombudsman en el Ordenamiento Mexicano" en *El Derecho Mexicano hacia la Modernidad*, UNAM-Porrúa, México, 1991, pp. 69-79

³⁸ Mireille Roccatti Velázquez, "El Ombudsman, su Impacto en los Países Latinoamericanos" en *Revista del Senado de la República*, julio-septiembre, 1997, vol. 3, núm. 8

³⁹ En 1992, la figura del ombudsman existía en más de 40 países y más de 600 órganos e individuos se autocalificaban como tal. "Esta figura jurídica surgió en Suecia con la Constitución de 1809 para establecer un control adicional en el cumplimiento de las leyes: supervisar la aplicación de éstas por parte de la administración pública; y crear una instancia de acceso fácil y rápido al cual pudieran los individuos dirigir sus quejas sobre arbitrariedades cometidas por autoridades y funcionarios públicos"; véase Magdalena Aguilar Cuevas, "La Defensa de los Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos" en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, p. 74

⁴⁰ Véase Jorge Madrazo, "La Constitucionalización del Ombudsman en México" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, UNAM, Tomo XLII, mayo-agosto, 1992, núms. 183-184, pp. 303-310

⁴¹ Cf. Jorge Madrazo, "Introducción" en *El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos. Segundo Informe*, CNDH, 1995, p. 5

Tribunales Superiores de Justicia de la República otros tantos talleres de actualización para jueces, en materia de derecho consuetudinario de las comunidades indígenas⁴².

El trabajo realizado por la CNDH en esta materia ha alcanzado un importante grado de desarrollo; encontramos que se ha realizado todo un programa de asuntos indígenas que comprende entre otros, los siguientes puntos: trabajo brigadista en centros de prevención y readaptación social, penitenciarias, cárceles distritales, regionales y municipales del país, con el propósito de revisar y analizar la situación jurídica de los expedientes de indígenas internos en los centros de reclusión; trámite de diversas propuestas para otorgar beneficios de libertad anticipada, tratándose de sentenciados, a través de beneficios de preliberación por remisión parcial de la pena, y en el caso de procesados, libertades bajo fianza o caución o conmutación de la pena; trabajo brigadista en comunidades indígenas para difundir los objetivos, atribuciones y competencia de la CNDH; organización de cursos de capacitación sobre derechos humanos dirigidos a representantes, autoridades tradicionales, comuneros y ejidatarios de comunidades indígenas; y, visitas y entrevistas en comunidades indígenas para integrar los expedientes de la Comisión, con información, testimonios, pruebas, peritajes, certificados y actas, sobre las presuntas violaciones de derechos humanos en comunidades indígenas⁴³.

Las recomendaciones derivadas de las múltiples quejas que ha atendido la Coordinación de Asuntos Indígenas, aunque importantes son más bien escasas, en el periodo comprendido entre 1991 y 1995 destacan ocho marcadas con los números 100/91, 262/92, 1/93, 37/93, 160/93, 243/93, 62/94 y 49/95 y corresponden a los siguientes casos: 1) secuestro de dos niños indígenas triqui en Barranca de Cacique, Llano de Nopal, Juxtlahuaca, Oaxaca; 2) omisiones y dilaciones en nueve averiguaciones previas que provocaron conflictos en la comunidad indígena de Santa Cruz de las Flores, municipio de Tlajomulco de Zuñiga, Jalisco; 3) violación a los derechos humanos de indígenas tepehuanos de Baborigame, municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua; 4) inactividad negligente del agente del Ministerio Público en la averiguación previa sobre el homicidio de dos indígenas tarahumaras, de los ejidos Tecorichi y Cabórachi, municipio de Balleza, Chihuahua; 5) inactividad total del agente del Ministerio Público en averiguación previa por los delitos de despojo y daños en bienes contra la comunidad de Santa María del Río, municipio del mismo nombre en San Luis Potosí; 6) disparo, sin motivo, con arma de fuego en la vía pública por el comandante de la policía municipal de San Pedro Chilchotla, Puebla, en contra de seis adolescentes otomíes que salían de la iglesia, hiriendo a una de ellas; 7) deficiencias en la averiguación previa seguida en contra de ocho indígenas tzeltales y dos personas de nacionalidad guatemalteca, que vulneran el principio de inocencia, en la comunidad de Laguna del Carmen Patathé, municipio de Ocosingo, Chiapas; y 8) uso excesivo y abusivo de fuerza pública en el cumplimiento de orden de aprehensión y desalojo a 55 familias de indígenas que se habían posesionado de diversos predios ubicados en las inmediaciones de Nuevo Zinacantán, Chiapas⁴⁴.

Mireille Roccatti Velázquez, Presidenta de la CNDH en sustitución de Jorge Madrazo desde enero de 1997, ha manifestado que:

⁴² Véase *Directorio de Servicios y Programas...* p. 249-252

⁴³ *Compromisos con la Sociedad. Programa Anual de Trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mayo 1997-Mayo 1998.* CNDH. México, 1997, pp. 9-11

⁴⁴ *Procuración de Justicia y Derechos Humanos. Análisis de Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos.* análisis e investigación de Héctor Behm Rosas. CNDH. México, 1997 (capítulo sexto "Violación a Derechos Humanos de los Indígenas"), pp. 245-253. Asimismo, en el capítulo octavo del mismo texto citado (pp. 268-269 y 272-274), se analizan dos quejas más relativas a violaciones a derechos humanos cometidas en el desalojo de plantones o manifestaciones públicas de indígenas, el primero, ocurrido en contra de indígenas tzeltales y choles de Palenque, Chiapas, con detenciones y consignaciones; y, el segundo, con agresión y lesiones en contra de indígenas integrantes del Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena. El mismo Héctor Behm señala que en otro estudio de la CNDH, se consideran cinco casos específicos de detención arbitraria de indígenas, así como cuatro quejas sobre abusos cometidos en contra de comunidades indígenas de Veracruz, Chiapas y Oaxaca, derivadas del cumplimiento abusivo de órdenes de aprehensión, cf. Héctor Behm Rosas y Miguel Sarre. *Detención arbitraria, inejecución de órdenes de aprehensión y abusos en su cumplimiento.* CNDH. México, 1996. Las primeras seis recomendaciones de la CNDH en el periodo comprendido de junio de 1990 a febrero de 1991, fueron reseñadas por Magdalena Aguilar Cuevas, en "La Defensa de los Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas.", pp. 81-83

De las quejas que se reciben en esta Institución Nacional se concluye que nada exaspera más al ciudadano que la indiferencia, la negligencia, la burocracia y la dilación injustificada de quienes estando obligados a prestar un servicio público, se aparten de la legalidad y se convierten en encubridores o, peor aún, en transgresores de la norma que están obligados a respetar y a hacer cumplir [...]

Los problemas que surgen en la sociedad afectan a todos. Las causas generadoras las señalan muchos: los estudios y proyectos de solución serios se realizan por pocos, y la práctica continua, para resolverlos, es ocupación de unos cuantos⁴⁵.

En el informe de labores de la Comisión, se dio a conocer que de mayo de 1996 a mayo de 1997, como resultado de las visitas de la Comisión a los Centros de Reclusión 252 personas de origen indígena obtuvieron diversos beneficios preliberacionales o fueron puestas en libertad. Desde la creación, en junio de 1994, del Programa de Atención a los Indígenas Internos en los distintos Centros de Readaptación Social del país, la CNDH ha registrado y analizado 8,661 expedientes y ha formulado 1,930 propuestas de liberación a las autoridades competentes y el resultado de esas gestiones propició que 1,250 indígenas obtuvieran su libertad (892 del fuero común y 358 del fuero federal), mediante los beneficios de tratamiento preliberacional, libertad preparatoria, remisión parcial de la deuda, sustitutivo de prisión, adecuación de la pena, libertad condicional, permiso de trabajo conmutación de la pena y, en el caso de procesados, libertad bajo caución⁴⁶.

Dentro de la labor que realiza la CNDH en cuanto a su programa de capacitación a servidores públicos, se proponía realizar de mayo de 1997 a mayo de 1998 los cursos-taller para el personal del Instituto de Nacional de Migración, en conjunto con el ACNUR y la COMAR; al personal de la Procuraduría General de la República (PGR), agentes del Ministerio Público Federal y de la Policía Judicial Federal; personal de seguridad, custodia y administrativo de centros penitenciarios, con el fin de propiciar el respeto a los derechos humanos de los internos; para el personal docente de la Academias de Policía; para los servidores públicos municipales; y para los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas⁴⁷. En el informe anual de ese ejercicio, la doctora Roccatti señaló que las metas del Programa Anual de Trabajo se cumplieron en un 95%⁴⁸. Para sistematizar la promoción y capacitación el Consejo creó el *Centro Nacional de Derechos Humanos*; y en febrero de 1998, la CNDH creó la *Cuarta Visitaduría General*, especializada en el estudio, defensa y promoción de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. En tan sólo dos meses, esta Visitaduría gestionó ante las autoridades penitenciarias, y obtuvo, la liberación de 95 indígenas que se encontraban recluidos y tenían derecho a algún beneficio de libertad anticipada⁴⁹.

⁴⁵ Véase *Informe Anual de Actividades. Mayo 1996-Mayo 1997*, CNDH, 6 de junio de 1997, pp. 2-3. Informes, recomendaciones y más, hemos consultado también en Internet: www.cndh.org. Roccatti ocupó la presidencia hasta el 11 de noviembre de 1999; fue sustituida a su vez por el doctor José Luis Soberanes Fernández.

⁴⁶ Cf. *Idem*, p. 9. Véase también *Sistema Penitenciario y Derechos Humanos. Balance de labores realizadas por la CNDH (1990-1996)*, México, CNDH, 1996. Sobre el respectivo tema penal véase Luis Rodríguez Manzanera, *La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*, 1ª ed., Porrúa, México 1998. Al margen de impulsos institucionales, el movimiento organizado de los pueblos indios a través de movilizaciones y presión también ha logrado la obtención de liberaciones de indígenas presos mediante la figura del indulto, como es el caso de 5 indígenas nahuas de Veracruz acusados injustamente de matar en 1987 a 9 campesinos: fueron condenados en primera instancia a 20 años de prisión, y en apelación se fijó la pena en 18 años, tres indígenas fueron liberados en 1991 mediante un amparo y finalmente los demás fueron indultados por la legislatura del estado en 1992; cf. María del Rocío Huerta Lara, "Los Movimientos de los Derechos Humanos de los Pueblos Indios", en *Estudios Jurídicos*, núm. 1, enero, Nalapa, México 1994, pp. 73-82.

⁴⁷ *Compromisos con la Sociedad. Programa anual de Trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Mayo 1997-Mayo 1998*, pp. 20-23. Llama la atención que hace diez años ya aparecían publicados en Colombia los *Cursos de Capacitación en Legislación Indígena Nacional para Autoridades Civiles, Fuerzas Armadas y Policía Nacional*, Bogotá, PNR, Presidencia de la República, 1989-1990.

⁴⁸ *Informe Anual de Actividades. Mayo 1997-Mayo 1998*, Gaceta, año 8, núm. 95, junio, 1998, CNDH, México, pp. 7-21. Es la publicación de la *Síntesis* o discurso rendido el 5 de junio de 1998 ante el Presidente de la República y los representantes del H. Congreso de la Unión.

⁴⁹ La creación de esta Visitaduría a cargo de asuntos indígenas, se llevó a cabo mediante la modificación al artículo 5º de la Ley de la CNDH y de las adecuaciones pertinentes a su reglamento interno, pero obedece a los acuerdos de San Andrés del 16 de febrero de 1996, particularmente al documento 3.8 capítulo 2 (*acciones y medidas para Chiapas*), que contiene los compromisos y propuestas de los Gobiernos Federal y del estado de Chiapas y el EZLN, que estudiaremos más adelante. Parecería curioso que en ese tercer documento —y no en los primeros dos referidos al ámbito nacional—, se haya propuesto una previsión relativa al ombudsman nacional cuando, por otra parte, antes y después de los diálogos de San Andrés ha existido en dicho organismo un Programa Permanente para la Selva y los Altos de Chiapas. Sin embargo, ya veremos que aunque está dirigido a Chiapas, realmente dicho tercer documento contiene también otras propuestas nacionales.

II. ETNODEMOGRAFIA

Existe imprecisión acerca del número de pueblos indígenas en México, pero es mayor esa imprecisión respecto del número total de la población indígena. Lo que sucede es que los índices y criterios son variables:

Comprender el papel que desempeña la etnicidad es fundamental para profundizar en el análisis del comportamiento demográfico de los indios mexicanos. En general, las variables étnicas son constituidas por aquellos aspectos de la vida cotidiana que emanan del comportamiento social, y cultural históricamente registrado por el grupo⁵⁰.

Así, por ejemplo, a partir del dominio de la lengua se construye la identidad cultural y se reproducen relaciones sociales y económicas aun en situaciones de movimiento migratorio como el es caso de indígenas migrantes de los pueblos mazahua y otomí, quienes sostienen una estrecha relación económica con sus comunidades⁵¹.

A. Pueblos indígenas

De acuerdo con Martha Méndez⁵², se estima que se han extinguido en lo que corresponde a nuestro país entre 93 y 112 pueblos indígenas desde 1492, y que actualmente son 56, prevaleciendo 5 grandes familias lingüísticas. Observamos que ese número de 56 es el que más se repite en la bibliografía y en el discurso público.

En la lista que presenta Martha Méndez, basada en datos de 1992, del INI, del BID y del III, aparecen los pimas clasificados en dos grupos: pima alto y pima bajo y no están incluidos los siguientes seis: jova, mexicaneros, opata, tacuate, mochó y tlahuica. De esa manera, si consideráramos al grupo pima como uno y si le sumamos los otros seis grupos excluidos tenemos un total de 61 etnias. Otros informes del INI mencionan que existen cuando menos 59 pueblos indígenas. En la investigación realizada por la CNDH se señala que existen 56 lenguas diferentes, pero se asegura que no es posible determinar el número exacto de lenguas que se hablan dada la indeterminación teórica para establecer una demarcación formal entre dialecto y lengua.

Leonardo Manrique Castañeda⁵³ señala que debe superarse la idea popular y equivocada de que el dialecto es una lengua inferior, pues por tal debe entenderse a las variantes geográficas de una lengua; en todo caso, las lenguas indígenas son solamente lenguas socialmente subordinadas. De acuerdo a la información de Manrique Castañeda con base al Censo de 1990, la etnia chinanteca comprende 10 diferentes lenguas ininteligibles entre sí, aún cuando pertenecen a la misma familia lingüística, lo mismo que la del zapoteco que comprende 8 lenguas. Por el contrario, la lengua cahíta, que presenta dos variantes dialectales: mayo y yaqui, permite la intercomprensión entre sí pero corresponden a unidades étnicas diversas.

Carmona Lara⁵⁴ refiere 54 grupos étnicos; Yolanda Elizondo Maltos⁵⁵, 71; mientras que, por su parte, González Galván afirma que en México existen 60 etnias o autoctonías y las enlista (con datos del INI y del Censo de 1990), pero posteriormente, al presentar una segunda lista con una descripción de datos sobre población y territorio de cada una de ellas, encontramos que la

⁵⁰ Luz María Valdés, *El Perfil Demográfico de los Indios Mexicanos*, Siglo XXI Editores-Coordinación de Humanidades UNAM-CIESAS, México, 1988, p. 20

⁵¹ Cf. Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, pp. 78-79

⁵² "Pueblos Indígenas Existentes en México, Centro y Sudamérica", en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 501-502

⁵³ *La Población Indígena Mexicana*, INEGI, INAH, IIS-UNAM, México, pp. 9-15; y "Las Lenguas Prehispánicas en el México actual" en *Arqueología Mexicana*, vol. I, núm. 5, pp. 6-13

⁵⁴ *La Política Indigenista en México*, p. 38

⁵⁵ "Derecho Político Indígena" en *Quorum*, año II, núm. 23, febrero de 1994, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, pp. 15-20; la diputada federal parmista refiere la existencia de "71 grupos étnicos oficiales que agrupan más del 15% del total de la población" y señala como fuente "datos del Instituto Nacional de Antropología e Historia".

lista excluye a las etnias mocho y tlahuica y en cambio agrega a los mames, por lo que en realidad describe a 59 autoctonias⁵⁶.

Al respecto, creemos que la omisión de la descripción de la etnia mocho obedece a que es la misma que la motozintleca; por otra parte, cuando el doctor Galván describe a la autoctonia ocuilteca, señala que en el número de su población se incluye a los tlahuicas, pero igual observación encontramos tanto en relación a los chujes (que incluyen en su número a los jacaltecos al considerarse que su lengua pertenece al mismo grupo maya totonaco), como a los pápagos (que a su vez incluyen a los pimas por formar parte del mismo grupo lingüístico: el yuto nahua), pero sin que haya excluido de su lista a los jacaltecos y a los pimas, como si ocurrió con los tlahuicas; esto nos hace suponer que el autor considera a los ocuiltecos y tlahuicas como un solo pueblo, en tanto que los otros, a pesar de su pertenencia a un mismo grupo lingüístico, forman una etnia aparte.

Lo mismo podemos decir de las lenguas guarijio-tarahumara y chocho-popoloca, que siendo las mismas lenguas comprenden grupos étnicos diferentes entre sí. Observamos también que González Galván no incluye a las pocas decenas que hablan la lengua yuma, tal vez porque no están agrupados pues ni siquiera se les encuentra reunidos a más de diez, o bien, porque forman parte de la misma familia lingüística (hokana) que las lenguas pai-pai, kiliwa, cucapá y cochimi.

A continuación, con base en la segunda lista del doctor González Galván, y adiciones personales, presentamos la siguiente tabla (la población es referida a mayores de 5 años de edad, Censo 1990):

ETNIA	POBLACION	DISTRIBUCION
1. Amuzga	28 228	Alrededor de 3 000 km ² en Guerrero y Oaxaca
2. Chatina	28 987	7 677 km ² en Oaxaca
3. Chichimeca Jonáz	1 402	3 688 hectáreas en Guanajuato
4. Chinanteca	103 942	Cuatro divisiones ("variabilidad enorme"), en Oaxaca
5. Chocho	12 553	"Bastante reducido", en Puebla y Oaxaca
6. Chol	128 240	Alrededor de 4 000 km ² en Chiapas y Tabasco
7. Chuje	1 263 (incluye jacaltecos)	Municipio de La Trinitaria, Chiapas y Guatemala
8. Cochimi	148	Mpios. de Ensenada, Tecate y Tijuana, Baja California
9. Naverij (cora)	11 923	Alrededor de 5 000 km ² en Navarit
10. Cucapá	136	Valle de Mexicali, Baja California
11. Cuicateca	12 677	Alrededor de 8 400 km ² en Oaxaca
12. Guarijio	3 000	Municipios de Alamos y Quiriego, en Sonora, y de Chiripas y Urachi, en Chihuahua
13. Huasteca	120 739	10 municipios en San Luis Potosí y 8 en Veracruz
14. Huave	11 955	4 municipios en Oaxaca
15. Warririka (huichol)	19 363	4 107 km ² en Jalisco, Navarit, Durango y Zacatecas
16. Ixcateca	1 120	Municipio de Santa María Ixcatlán, Oaxaca
17. Jacalteca	1 263 (incluye chujes)	Municipios de Frontera y Comalapa, Chiapas
18. Jova	300	Municipio de Arivechi, Sonora
19. Kikapu	232	7 022 hectáreas en Coahuila, y en los Estados Unidos
20. Kiliwa	41	Municipio de Ensenada, Baja California

⁵⁶ *El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario*, 1ª ed. IJ-UNAM, Serie E: Varios, núm. 65, México 1995, pp. 150-152 y 169-178. La autoctonia, la define nuestro autor en cita, como el reconocimiento de la autonomía autóctona, es decir, el reconocimiento de la libertad de las etnias indígenas a ejercer su autodeterminación en sus territorios. En una evolución conceptual, vemos que en su obra *Derecho indígena*, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, 101, IJ-UNAM/McGraw-Hill, México, 1997 (capítulo quinto, p. 51 y siguientes) el doctor González ya las enuncia como sesenta sistemas jurídicos comprendidos dentro del derecho indígena contemporáneo, correspondientes al número equivalente de pueblos indígenas: derecho amuzgo, derecho chatino, derecho chichimeca, derecho chinanteco...

21. Kumiai	96	Municipios de Ensenada y Tecate. Baja California
22. Lacandona	300	Alrededor de 10 000 km ² en Chiapas
23. Mame	13 168	8 municipios de Chiapas; y en Guatemala. (También en Campeche y Quintana Roo)
24. Matlatzinca	1 452	Municipio de San Francisco Oxtotilpan, Estado de México
25. Maya	713 520	140 303 km ² en Yucatán, Quintana Roo y Campeche
26. Mayo	37 410	Mpios. de Etchojoa, Huatabampo y Navojoa, en Sonora, y los de Ahome, Choix, El Fuerte, Guasave y Sinaloa de Leyva, en Sinaloa
27. Mazahua	127 826	Alrededor de 2 000 km ² en el Estado de México
28. Mazateca	168 374	6 municipios en Oaxaca
29. Mexicaneros	496	Región del Mezquital y municipio de Huajicori Durango y Navarit
30. Mixe	95 264	19 municipios en Oaxaca
31. Mixteca	383 544	40 000 km ² en Oaxaca, Guerrero y Puebla
32. Motozintleca	235	3 municipios en Chiapas
33. Náhuatl	1 197 328	Todos los estados de la República, de los cuales Puebla, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Guerrero cuentan cada uno con más de cien mil hablantes de náhuatl, y en el Distrito Federal y estados de México. Tlaxcala y Morelos son mas de diez mil en cada uno de ellos.
34. Ocuilteca	755 (incluye tlahuicas)	Municipios de San Juan Atzingo y Ocuilán, Estado de México
35. Opata	5	Sonora
36. Otomí (ñāñhú)	280 238	Valle del Mezquital en Hidalgo, México y Querétaro
37. Pai-pai	223	Municipio de Ensenada, Baja California
38. Pame	3 096	Mpios. de la Sierra Madre Oriental, San Luis Potosí
39. Pápago	300 (incluye pimas)	83 000 hectáreas en Sonora, y en Arizona
40. Pima	306 (incluye pápagos)	Temasachic y Madera, Sonora y en Chihuahua
41. Popoloca	10 000	7 municipios en Puebla
42. Popoluca	29 032	5 municipios en Veracruz
43. Purépecha	94 835	15 850 km ² en Michoacán
44. Seri	561	913 km ² en Sonora
45. Tacuate	s/d	Municipios de Santa María Zacatepec y de Santiago Ixiayutla, Oaxaca
46. Rarámuri (tarahumara)	54 431	60 000 km ² en Chihuahua
47. Odam (tepehuana)	18 469	9 379 km ² en Durango, Navarit y Chihuahua
48. Tepehua	8 702	3 municipios de Veracruz, uno de Hidalgo y uno de Puebla
49. Tequistlateca ("chontales")	2 889	5 municipios en Oaxaca
50. Tlapaneca	68 483	12 municipios en Guerrero
51. Tojolabal	36 011	6 000 km ² en Chiapas
52. Totonaca	207 876	30 municipios en Veracruz y Puebla
53. Triqui	14 981	Alrededor de 500 km ² en Oaxaca
54. Tzeltal	261 084	Municipios de Los Altos y del norte en Chiapas
55. Tzotzil	229 203	Municipios de Los Altos, del noroeste, Cintalapa, Ocozocuaula, Tecpatán y de Las Margaritas, Chiapas
56. Yaqui	10 984	4 890 km ² en Sonora
57. Yoko-Winiks ("chontales")	20 033	8 632 km ² en Tabasco
58. Zapoteca	380 690	Mpios. de la sierra de Ixtlan, Miahuatlan, Valle de Oaxaca, de Tehuantepec y de Juchitán, Oaxaca
59. Zoque	43 160	13 municipios de Chiapas, dos de Oaxaca, y dos de Tabasco
60. Kanjobal	14 325	Chiapas, Campeche y sur de Quintana Roo
61. Cakchiquel	436	Chiapas, Campeche y sur de Quintana Roo
62. Kekchi	1483	Campeche, Chiapas y sur de Quintana Roo

Hemos adecuado la distribución de la población mame y añadido las etnias números 60 a 62, por omisión de González Galván, al parecer, debida a que el título mismo de su libro se refiere a las *Etnias Nacionales*. Esto nos merece algunos comentarios.

En los censos de población se aprecia una variación en las lenguas incluidas; unas desaparecen y luego reaparecen como el triqui y pame; algunas más, por ejemplo, mame, chocho, chontal de Tabasco, chontal de Oaxaca, pima y seri, no aparecían en 1970; y otras como chichimeca Jonáz, matlazincá, kanjobal cakchikel y kekchi, tampoco estaban registradas en 1980. De hecho en 1910 se captaron 49 lenguas y dialectos indígenas y 92 en el de 1990, lo que refleja una mayor preocupación por captar la permanencia de la diversidad lingüística y también es indicativo de la inmigración⁵⁷.

Nosotros sostenemos que los grupos étnicos kekchi, cakchikel y kanjobal (y aunque en menor cantidad aguacateco, ixil, quiché), procedentes de Guatemala, son ahora también etnias mexicanas, no sólo porque algunos de sus integrantes han adquirido voluntariamente la nacionalidad mexicana, circunstancia supeditada al concepto occidental de nación, sino por su sola estadía de más de diez años, ahora ya no sólo en la categoría de refugiados sino la permanente de inmigrados en nuestro país y por el hecho de sus hijos nacieron ya en territorio nacional.

Desde luego, históricamente, ha habido casos similares como el de los mames, quienes proceden de Guatemala en donde se encuentra su tronco original y de los cuales algunos grupos quedaron anexados en 1882 al firmarse el Tratado de Límites entre ese país y el nuestro, sumándose a ellos otros grupos con motivo tanto de las erupciones del Tacaná y como por las fincas cafeteras chiapanecas receptoras del peonaje indígena⁵⁸; así también grupos jacaltecos, originalmente guatemaltecos, radicados en Chiapas desde hace algunas generaciones⁵⁹.

B. Política de población

La Ley General de Población establece las funciones y atribuciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO); éste es el organismo público responsable de la planeación demográfica del país y de formular e impulsar la política de población⁶⁰. El Reglamento de la Ley General de Población, publicado en el DOF el 31 de agosto de 1992, establece en su artículo 27 que los programas de población establecerán estrategias adecuadas a las características culturales, sociales, económicas y demográficas de los grupos indígenas y de la población marginada, con el fin de impulsar su bienestar.

Asimismo, el Gobierno Federal ha instrumentado el Programa Nacional de Población, 1995 a 2000, publicado en el DOF el día 7 de agosto de 1995, el cual, establece lineamientos generales de la política de la población, desarrollo, dinámica y estructura de la población, planificación familiar y salud reproductiva, para mejorar la condición de la mujer y lograr el respeto y atención a las condiciones sociodemográficas de la población indígena, mediante descentralización de programas y acciones de la población (art. 8).

⁵⁷ Cf. Luz María Valdés, *Los Indios en los Censos de Población*. Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995, pp. 39-41

⁵⁸ Alfonso Villa Rojas. "Distribución y Estado de los Grupos Mayenses del México actual" en *Los Mayas. Estudios Etnológicos*. 2ª ed., Serie Antropológica, 38, IIA-UNAM, México 1995, p. 75

⁵⁹ Leonardo Manrique Castañeda, *La Población Indígena Mexicana*, p. 19

⁶⁰ Véase *Directorio de Servicios y Programas...* pp. 473-476

1. Censos y conteo ⁶¹

Los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda (INEGI) señalan que la población total de la nación mexicana, al 5 de noviembre de 1995, asciende a 91'158,290 habitantes; es decir, 10 millones más que al inicio de 1990, año en que la población era de 81.2 millones de personas, y casi del doble de la que tenía en 1970. A nivel mundial, México ocupa el undécimo lugar en cuanto a volumen de población y su ritmo de crecimiento en la década de los ochenta, fue del 2.3%, y a principios de los noventa, cercano al 2%. Considerando una tasa anual ligeramente menor a 1.8%, se ha estimado que nuestro país alcanzó en diciembre de 1996 cerca de 93 millones de habitantes. Si aplicamos nosotros una tasa del 1.5% promedio anual a partir de 1997, podemos suponer que habrá más de 97 millones de personas a finales de 1999.

a) Porcentajes de población indígena

Las estimaciones acerca de la población indígena en relación a la población total de México han presentado en los últimos veinte años, según la fuente y los criterios clasificatorios, una variabilidad que va desde el 7.5% hasta el 15%. Así, hay estimaciones en el sentido de que en 1978, había 8'042,390 indígenas y que representaban el 14% de la población total; sin embargo, confrontado ese dato con el Censo de 1980, aparecen 5'181,038 hablantes de lengua indígena (HLI) —de 5 años de edad y mayores—, que significa una proporción de 9% en relación a la población total mayor de esa edad.

Ese factor que acabamos de mencionar, HLI, es el indicador más seguro para determinar el número de la población indígena ⁶². Sin embargo, hay quienes afirman que el idioma sólo indica un mínimo y por eso vemos que existen cálculos con base en fuentes y factores no previstos en la información censal que incrementan en un 50% el número de la población indígena en México y, en algunos casos, la duplican. Por lo que se refiere a la consideración de la edad, se estima que los infantes de 4 años o menos aún no hablan propiamente el idioma y, en su caso, pueden darse las alternativas de hablar el idioma indígena, si es el materno o español, o ambos.

En el Censo de 1990, la población total de hablantes de lenguas indígenas, incluyendo menores de 5 años cuyos padres hablan lenguas indígenas, ascendió a la cantidad de 6'411,972; esto representaba el 7.89 % de la población total del país. La tasa media anual de crecimiento en las recientes décadas anteriores ha oscilado entre tasas elevadísimas y otras de crecimiento negativo: en 1970 era de 5.2% y en 1980 de tan sólo 0.2%; es por ello que la especialista en demografía étnica Luz María Valdés señala la necesidad de aplicar una medida correctiva que demuestre una realidad estadística cercana a las tendencias nacionales, utilizando la tasa que resulta del periodo 1970-1990 que es de 2.7% ⁶³.

Si aplicáramos esta tasa correctiva la población hablante de lengua indígena apenas alcanzaría la cantidad de 8'370,000, en el año 2000, y representaría el 8.5% de la población total; y para 1995 debieron ser 7'325,610, equivalente al 8%. Aunque conservadora, esta estimación desafortunadamente no encaja en la práctica oficial, pues el Censo de 1995 arrojó un resultado mucho menor: el volumen total de la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena ascendió a 5'483,555 personas, que representa el 7% del total de ese grupo de edad. Esta cifra llega a 6.6 millones cuando se le incorpora a todos los niños menores de 4 años, que habitan en un hogar donde el jefe o el cónyuge habla alguna lengua indígena, entonces equivale a poco más del 7.2% de la población total en México. Esta información censal viene a representar el dato más conservador en las estimaciones de la población indígena.

⁶¹ Fuente: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y Censo de Población y Vivienda 1995, página electrónica, Internet, <http://www.inegi.gob.mx/mx>.

⁶² Cf. L. M. Valdés, *Los Indios en los Censos de Población*, p. 17

⁶³ Utr. op. cit., p. 35

Sin desconocer que el mismo idioma, la remota geografía en que habitan y la desconfianza de los indígenas para proporcionar la información son factores que dificultan el levantamiento censal, Luz María Valdés⁶⁴ afirma:

Los sucesos de enero de 1994 fueron una llamada de atención al país. Las poblaciones indígenas están en la selva, en las serranías o en el campo, aunque no estén en los censos de población.

Y el problema es la subvaluación del crecimiento indígena. El Censo de 1990 refleja un crecimiento del 0.2% respecto del decenio que antecede como resultado de una tasa de crecimiento negativo en 22 entidades federativas. Nayarit aparece con 0% y Puebla, Hidalgo, San Luis Potosí, Yucatán y Guerrero se escalonan progresivamente sin alcanzar ninguno el 1% de aumento en su población indígena. Campeche y Oaxaca, 1.2% y 1.3%, respectivamente; Chiapas, 3.8% y sólo Quintana Roo creció étnicamente gracias, entre otros factores, al desarrollo turístico, en un 4.9% promedio anual. Dentro de esos otros factores, debemos incluir los flujos migratorios de esa época provenientes de Guatemala hacia Campeche, Chiapas y Quintana Roo.

De la información del Censo de 1995 advertimos que refleja una continuidad en las inconsistencias y deficiencias en la captación censal; así, a pesar de que estados como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas tuvieron una tasa promedio anual de crecimiento de más del 4%, las tasas de crecimiento negativo se repitieron para el Distrito Federal, México, Sinaloa, Coahuila y Guanajuato; de hecho, éstos dos últimos registraron una disminución de su población indígena en casi la mitad.

La tasa de crecimiento media anual durante el lustro que culminó en 1995 es de tan sólo el 0.75%. Proyectando un cálculo basado en esa tasa, para el año 2000 habría una cantidad de 5'692,296 de indígenas mayores de 5 años y 6'851,240 incluyendo menores de esa edad. Los porcentajes correspondientes en relación a la población total del país irán disminuyendo por la sencilla razón de que las tasas de crecimiento en uno y otro caso están diferenciadas de una manera ilógica y desproporcionada.

Lo anterior también se corrobora observando en el Censo de 1990 la proporción de menores de 5 años de edad; la media nacional es de 13.1%, en tanto que, respecto de la población total hablante de lengua indígena los menores de esa edad representan el 17.6%, lo que significa una población infantil indígena muy grande o una subnumeración de los mayores de 5 años⁶⁵.

A pesar de lo anterior, según Martha Méndez, en 1992 se estimaba que existían alrededor de 12 millones de indígenas en México; y la Subdirección de Investigación del INI, tomando otros elementos además de la lengua, informó que en 1993 alrededor de 11'450,000 personas pueden ser considerados indígenas⁶⁶, lo cual nos sitúa en el contexto continental, como la sociedad que, en números absolutos, mayor población india posee, arriba de Perú (9), Guatemala (5.3), Bolivia (4.9), Ecuador (4.1) y Chile (1), según cantidades de nuestro capítulo 2.

Según el Censo de 1990, 7.5% de las personas mayores de 5 años en México hablaban lengua indígena (5'282,347), y de ellos 15.8% eran monolingües y si bien el 12.4% de la población total del país era analfabeta, para comparaciones entre ambos rubros debemos recordar que los hablantes de lengua indígena son censados a partir de la edad de 5 años, mientras que los analfabetas son quienes no saben leer y escribir, mayores de quince años.

En 1995, del total de la población que habla alguna lengua indígena, 85% también habla español y 15% es monolingüe (808,100 indígenas); es decir, la cantidad de indígenas que no hablan español ha disminuido casi un punto porcentual entre 1990 y 1995. Las entidades federativas donde la proporción de población indígena que no habla español es mayor son: Chiapas con 32%, Guerrero con 31%, Oaxaca con 15%, al igual que Chihuahua e Hidalgo.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 14-15 y 37

⁶⁵ *Ibidem*, pp. 41 y 82-83

⁶⁶ *Visión General de la Población Indígena*. INI, México, 1994, p. 3

Las lenguas indígenas más habladas en la República Mexicana son: el Náhuatl con 26% del total de hablantes de lengua indígena; le sigue el Maya que alcanza 15%; el Zapoteco con 8%; el Mixteco con 7% y el Otomí con 5%. Por sí solos estos grupos representan el 61% del total, lo que indica una mayor concentración que en 1990, donde la proporción que agrupaban era del 56%.

b) Su distribución por entidad federativa

La población indígena está distribuida en forma significativa en 26 de los 32 entidades de la República Mexicana. Sin embargo, difícilmente puede decirse que determinadas etnias están asentadas en determinados estados, pues en realidad los límites espaciales municipales, regionales y, desde luego, las fronteras nacionales no guardan relación directa con las estructuras étnicas⁶⁷.

Localización regional de la población indígena (1995):

REGION	PORCENTAJE	HLI (de 5 años de edad o mayores)	ESTADOS
Sureste	56.37%	3'091,068	Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo
Centro	27.01%	1'480,942	Puebla, México, Hidalgo, San Luis Potosí y Distrito Federal
Suroeste	7.81%	428,252	Guerrero y Michoacán
Resto del país	8.81%	483,293	20 entidades federativas
Total	100.00%	5'483,555	

El sureste concentra el mayor porcentaje (56.37) de la población hablante de lengua indígena del país; abarca los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo.

Es de subrayarse la movilidad que presentan numerosos grupos indígenas dentro de sus fronteras, sin respetar las que les ha impuesto el Estado con su lógica etnocentrista e indiferente a la realidad étnica; es por eso que se desprende una inexactitud metodológica al intentar diagnosticar las condiciones de los indígenas tomando como referencia especial las fronteras de las entidades federativas; en consecuencia, algunos autores han propuesto considerar territorios o regiones indias, como una solución que sería mucho más adecuada y llevaría a imprecisiones analíticas menos severas.

Dentro de la múltiples causas que explican los fenómenos demográficos de la distribución de la población indígena en el país destacan los factores laborales que motivan la migración interna; además, la explotación y la represión que obliga a los indígenas a protegerse en zonas aisladas en la serranía o en la selva⁶⁸; otra causa es la inmigración de los refugiados políticos; y una más, a relocalización producida por las grandes obras públicas.

En ese último rubro destaca la construcción de las presas Miguel Alemán y Cerro de Oro, que además del desalojo y otras pérdidas que se provocaron con las obras, los mazatecos, en el primer caso, tuvieron que abandonar un importante sitio ceremonial, como el Cerro Rabón; y, en el segundo, los reacomodos de 26 mil chinantecos —casi la tercera parte del grupo, en lugares con parcelas improductivas o de poca calidad (Río Uxpanapa y los Naranjos, Veracruz) y

⁶⁷ J. E. R. Ordoñez Cifuentes, "Catálogo de los Derechos Étnicos de los Pueblos Indios" en *La Cuestión Étnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio. Los Problemas de la Definición Conceptual*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 23. IJ-UNAM. Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1996, pp. 155-156

⁶⁸ Véase Gonzalo Aguirre Beltrán. *Regiones de refugio*. INI, México, 1973

distantes de su milenar asentamiento conformado por más de 26 mil hectáreas de ricas tierras agrícolas en Oaxaca—, provocaron que se mezclaran personas provenientes de diferentes comunidades no siempre afines, así como, la separación de familiares pertenecientes a un mismo núcleo doméstico y la ruptura de redes de relaciones vecinales e intracomunitarias que implican lazos de solidaridad⁶⁹.

Para 1995, en tan sólo cinco entidades reside el 64% de la población hablante de lengua indígena: Oaxaca concentra 19%; Chiapas 14%; Veracruz 11%; y Yucatán y Puebla 10% cada uno; esto es una proporción equivalente a la habida en 1990.

Según el Censo de 1995, en Oaxaca se ubica la mayor concentración de hablantes de diversas lenguas indígenas: 1'027,847, que representaba el 18.74% de la población hablante de lengua indígena del país mayor de 5 años de edad; a continuación y en la misma circunstancia se encuentra Chiapas con 768,720, equivalente al 14.01%.

En Yucatán se localiza la mayor proporción de hablantes de una sola lengua indígena, la maya, con 512,518, es decir, el 9.7% (dato de 1990) respecto del total de hablantes de lenguas indígenas.

Además de los últimos tres estados mencionados y de los cinco de lengua nahuatl que reseñamos en la tabla anterior (Puebla, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Guerrero), otras cuatro entidades federativas contaban en 1995 con más de 100 mil hablantes de 5 años y más de alguna lengua indígena: México, Quintana Roo, Distrito Federal y Michoacán. Todas las anteriores 12 entidades junto con el estado de Morelos son los que tienen mayor densidad de población hablante de lengua indígena en relación su superficie territorial.

Los seis estados que contaban en 1990 con una población menor a 5 mil HLI son, en orden decreciente: Nuevo León, Coahuila, Baja California Sur, Colima, Zacatecas y Aguascalientes (los dos últimos, incluso con menos de mil). Esta ubicación coincide en la comparación de la densidad de población por kilómetro cuadrado de superficie territorial, pues esos seis estados también son los de más baja densidad de población indígena, con excepción de Colima, que sube en ese rubro hasta la posición número 9, lo que es justificable hasta cierto punto porque de acuerdo a su superficie territorial sólo hay tres entidades federativas más pequeñas. Para 1995, en Nuevo León aumentó la población indígena a más de 7 mil; pero curiosamente Guanajuato decreció de 8,966 en el año de 1990 a 4738 en 1995.

Por otra parte, aun cuando la tendencia poblacional es la concentración en las grandes zonas urbanas como las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, continúa la dispersión poblacional en pequeñas localidades rurales. En 1995, 108 localidades concentran al 46% del total nacional, pero uno de cada cuatro mexicanos residía en localidades de menos de 2,500 habitantes; el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California tienen una pequeña proporción de su población residente en localidades de ese tamaño, mientras que en estados de mayor presencia indígena como Chiapas, Oaxaca e Hidalgo, más de la mitad de su población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes.

c) Los indígenas en los municipios

Las estadísticas censales acerca de los indígenas tienden a demostrar un descenso, si bien no en números absolutos, si con relación a la población no indígena, pues con la diferenciación de las tasas de crecimiento su aumento es inferior. La población indígena de más de 5 años en 1990, se localizaba en 2,090 de los 2219 municipios del país; 653 tenían entre el 70 y 100% de población

⁶⁹ Alicia M. Barabás, "Pueblos Trasplantados" en *Crónica Legislativa*, año V, nueva época, núm. 7, febrero-marzo, 1996, pp. 41-49. "Las razones o estudios que llevaron a los técnicos a considerar prioritario y de utilidad pública construir una gran presa en ese preciso lugar, si existieron, no dieron los resultados previstos. Al tomar en cuenta que el promedio de vida útil de la presa es de 50 años, el alto monto de las pérdidas agrícolas en las tierras inundadas y la subutilización de la obra, que no ha generado riego ni energía eléctrica ni ha contenido las inundaciones: se ha llegado a poner en tela de duda su necesidad y utilidad".

indígena; 256 del 30 al 69%; y del en 1181 municipios apenas se registraba una presencia indígena inferior al 30%.

En 1995, en total, 1683 municipios albergan población hablante de lengua indígena, mayor de 5 años. De estos, 374 municipios tienen una población hablante que representa más del 70% del total; asimismo hay 224 municipios donde los hablantes suman entre 31 y 69% de la población; 181 municipios donde la población hablante es de entre 10 y 30% de la población total y 904 municipios donde la población hablante es menor al 9% del total; es decir, de estos últimos datos, resulta que en 1085 municipios hay un porcentaje de indígenas que va del 1 al 30%. Por lo menos en uno de cada cuatro municipios en México, el 40% o más de sus habitantes son hablantes de alguna lengua indígena.

2. Las estadísticas de la marginación

En otro orden de ideas, el 97% de los indígenas viven en condiciones de alto grado de marginalidad, según datos obtenidos a partir de 16 variables seleccionadas en un estudio del CONAPO en 1990: 6 estados del país presentaron condiciones de muy alta marginación: Oaxaca, Puebla, Chiapas, Veracruz, Guerrero e Hidalgo.

De acuerdo con el índice de la CONAPO, el Sistema Nacional de Información Municipal del Centro de Desarrollo Municipal, presentó en 1997 una lista de los veinte municipios con mayor índice de marginación hasta 1995. Hemos podido comprobar que dichos municipios cuentan con un alto porcentaje de hablantes de lenguas indígenas y de éstos más del 30% son monolingües; 11 municipios se sitúan en el estado de Oaxaca (con población mixteca, zapoteca y chatina); 3 corresponde a Puebla: Camocuautla y Hueytlalpan (totonacos) y Eloxochitlán (nahua); dos a Chiapas: Mitontic (tzotzil) y Sitala (tzeltal) y dos en Guerrero: Metlatónoc y Tlacoachistlahuaca (mixtecos).

En el caso de Veracruz, los municipios Tehuipango y Mixtla de Altamirano, mayoritariamente nahuas, son los números 1 y 4 de la lista de mayor marginación en todo el país y, de su población indígena, el 66 y 60%, respectivamente, son monolingües. También los municipios enclavados en la región huasteca de Veracruz están entre los 100 más pobres del país. Esta situación, propició que, luego de una serie de denuncias recibidas por la CNDH, ésta expidiera en 1977 las recomendaciones 18/97 y 19/97 al gobierno de Veracruz y a diversas entidades del gobierno federal, con el argumento, sostenido por primera vez en el país, de la violación del "derecho al desarrollo" de 89 comunidades indígenas en la Huasteca veracruzana.

El ombudsman nacional señaló:

... las condiciones en que viven los habitantes de esta región dificultan sobremanera el pleno ejercicio de los derechos humanos, al provocar situaciones de pobreza, exclusión, hambre, enfermedad, desplazamientos de las personas de su lugar de origen, resurgimiento de fenómenos de intolerancia, desempleo y un grado sumamente limitado de desarrollo y, por consiguiente, de vida digna [...] el rezago social es evidente; los programas asistenciales han sido insuficientes para rescatar a sus habitantes de la marginación en que se encuentran. Salud, educación, comunicaciones, vivienda, organización política y social, tenencia de la tierra, procuración y administración de justicia, servicios públicos y, en general, todas aquellas formas que permiten crear patrones de vida y elevar los niveles de desarrollo [...] no han sido desarrollados en la medida de las necesidades.

III. LA LEGISLACION EN MEXICO EN MATERIA INDIGENA

A. Reformas en materia penal

Dentro de los principios que rigen el derecho positivo mexicano es indispensable mencionar el principio romano de que "el desconocimiento de la ley a nadie favorece" (*ignorantia legis non excusat*). El Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, dispone en su artículo 21:

La ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento; pero los jueces teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban, o de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan; siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

La cultura jurídica nacional ha reproducido dicho precepto y ha sido invariablemente aplicado por los tribunales del país en aras de la debida observancia de la ley. Sin embargo, una realidad que no puede negarse es que la situación de marginación social y cultural que impera en la mayoría de los miembros pertenecientes a las distintas etnias del país produce su desconocimiento de la ley, del derecho de la cultura dominante. En virtud de ello, es inadmisibles que por causas ajenas pesen sobre ellos consecuencias jurídicas que en otras condiciones no los llevarían indiscriminadamente a las prisiones⁷⁰; y, ya vimos que la situación penitenciaria de los indígenas es preocupante.

1. Soluciones penales

Por desgracia, en la búsqueda de soluciones persiste un concepto proteccionista y discapacitador, "la doctrina penal discute sobre la declaración de inimputabilidad del indígena; en muchos casos, haciéndolo equivalente a los sordomudos o a los menores de edad"⁷¹. Además, existen otras corrientes que tratan de regular la condición penal del indígena como la de la responsabilidad atenuada, el criterio de la desigualdad (tratamiento jurídico particular) entre iguales, y la tesis de la inculpabilidad, como solución técnico-penal.

En la práctica judicial la defensa de los indígenas ha sido nula o deficiente; y, en efecto, no faltaron quienes trataron de equipararlos a incapaces o retrasados mentales, que hubo necesidad de que la Suprema Corte se pronunciara al respecto:

Incapacitados. No lo son las personas de raza indígena. (Legislación del Estado de Chiapas).

Texto: Es inexacto que la Legislación de Chiapas considere a las personas de raza indígena como incapacitados para los efectos de la ley penal, pues de conformidad con el artículo 129, fracción III, del Código Penal de la Entidad, sólo se encuentran incapacitados: "los analfabetas cuya mentalidad sea tan ruda que deben ser considerados como retrasados mentales, con imposibilidad de para discernir sobre la ilicitud del acto cometido"⁷².

Con este criterio —en el que la Primera Sala de la Corte hace uso del vocablo *raza*— se hace notar que el problema de los indígenas frente a la ley penal no debe situarse al nivel de la incapacidad mental, sino al nivel de una diferenciación de culturas, del desconocimiento de la cultura jurídica nacional.

⁷⁰ Raúl Plascencia Villanueva, "La Discriminación y el Derecho Penal" en J. E. R. Ordoñez Cifuentes (coord.) *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI. 17 Jornadas Lascasianas. 1996*. III, Serie L: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos. 2. UNAM, México 1997, pp. 450-452

⁷¹ R. Stavenhagen (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. Colmex-IIDH, México 1988, pp. 91-92 (en esa parte en colaboración con Luis Díaz Müller y Tania Carrasco).

⁷² Localización: Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*. Epoca: 7ª. Vol.: 52. Parte: Segunda. Página: 25. Precedentes: Amparo directo 4344/72. Salvador Pérez Portillo. 4 de abril de 1973. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Abel Huitrón y Aguado.

a) Ignorancia o pobreza extrema

Magdalena Gómez Rivera relata que, cuando en 1984 se estableció en el INI el Programa de Liberación de presos indígenas, pudo constatar que los abogados tenían serios problemas en la argumentación jurídica para reportar las diferencias culturales de sus defendidos; ello, debido tanto a la ausencia de normas legales respecto del tema, como al desconocimiento sobre las particularidades étnicas, limitándose a solicitar consideración por la ignorancia o extrema pobreza de los indígenas. Por otra parte, las liberaciones que se lograban se basaban en el señalamiento de violaciones procesales, desgraciadamente frecuentes en la administración de justicia, o a través del pago de cauciones. Lo común era el abandono del proceso ante inevitables sentencias condenatorias que suspendían la libertad caucional⁷³.

b) Error de prohibición o de derecho

Recientemente, una serie de reformas penales han ido incorporando nuevos elementos para la posible consideración de las costumbres de las poblaciones indígenas: se actualiza un principio de imposibilidad de conocer la antijuridicidad de la conducta cuando la condición indígena constituye el elemento determinante en la realización de una acción u omisión prohibida por la norma penal, bajo el supuesto del error de prohibición vencible o invencible. Por error de prohibición se entiende el desconocimiento de que la conducta que se realiza es ilícita. El error vencible podrá atenuar la pena; el error invencible es excluyente de responsabilidad.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal, reformado en 1984, establece el error de prohibición en el artículo 15 fracción XI y 59 bis. Ese mismo año, la Primera Sala de la Suprema Corte estableció en una tesis sus requisitos y las circunstancias en que se produce su inaplicabilidad:

Error de prohibición o error de derecho. Inaplicabilidad del artículo 59 bis del Código Penal (Delito contra la salud).

Texto: El artículo 59 bis del Código Penal Federal recoge, como una causa atenuante o de exención de pena, en el mejor de los casos, con simple tratamiento en libertad, el llamado error de prohibición o error de derecho. Para su aplicación en un caso particular *[debe] dejarse probado plenamente que el hecho típico y antijurídico imputado se realizó, precisamente, por error o la ignorancia invencible en que sus autores se encontraban respecto de la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, error o ignorancia que deviene insuperable, en la exigencia de la norma aludida, precisamente por el atraso cultural y el aislamiento social del autor, extremos que en manera alguna se demostraron, si los propios elementos de prueba examinados por la autoridad responsable acreditan que, si bien los acusados manifestaron vivir en una comunidad indígena, no resulta exacto que ignoraran que el hecho realizado era prohibido, por estar sancionado en la ley penal, puesto que no era la primera ocasión en que lo realizaban y, al ejecutarlo, lo hacían observando el cuidado requerido para no ser sorprendidos en la actividad que sabían delictuosa, pues en razón de su situación económica les era muy bien remunerada, además de que en ningún momento manifestaron, durante la averiguación, que hubieran actuado ignorantes de la trascendencia penal de su conducta*⁷⁴.

c) Inimputabilidad

Aducir el error de prohibición podría ser una medida eficaz que un indígena puede alegar cuando por razones de su cultura, las costumbres y usos étnicos no conozca o comprenda los alcances de

⁷³ "Hacia una Definición del Espacio de lo Consuetudinario en el Medio Indígena y de sus Posibilidades de Ejercicio en el Marco de la Nueva Legalidad" en *Nueva Antropología*, núm. 44, vol. XIII, agosto, México 1993, p. 10

⁷⁴ Localización: Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Época: 7ª, vol.: 193-198, Parte: Segunda, Página: 25. Precedentes: Amparo directo 11118/84, María Teresa Gervasio Rodríguez, Alfonso González Due y José González Due, 9 de mayo de 1985. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Julio César Vázquez Mellado G. Esta tesis también aparece en: Informe de 1985, Segunda Parte, Primera Sala, Tesis 29, página 20, con el rubro: *Error de prohibición o error de derecho*. Las cursivas en la transcripción del texto son nuestras.

la norma penal, en lugar del alegato de la inimputabilidad del indígena, salvo en los casos que efectivamente ésta pueda aducirse, tomando en cuenta que parece ser incorrecta su utilización⁷⁵.

A pesar del reconocimiento de sus costumbres jurídicas, los indígenas no pueden recibir el trato de inimputables ni ser sujetos de un régimen de excepción porque con ello se eliminaría el principio de igualdad formal, consagrado por el artículo 13 constitucional que prohíbe los fueros especiales y, en esa óptica positivista, la aceptación de dichas costumbres debe circunscribirse al orden jurídico nacional, y al respeto de los derechos humanos de los miembros de esos grupos.

2. Costumbre *contra legem*

Hace 25 años la Primera Sala de la Suprema Corte estableció una tesis bajo el rubro *Costumbre contraria a derecho*, con el siguiente texto:

No son de tomarse en consideración los argumentos que se invoquen por lo que hace a costumbres que existan en cierta región ni la supuesta idiosincrasia de sus habitantes, para que se convaliden comportamientos delictuosos para repeler agravios, pues ello sería justificar actos de venganza de represión, sin que el hecho de punirlas conlleve a los infractores al desprecio público, dado que reconocer el derecho de causar daño por ofensas, si no pretéritas, si evitables por otros medios, equivale a tanto como contrariar la norma de que nadie puede hacerse justicia por su propia mano⁷⁶.

De conformidad a lo anterior, es decir, de acuerdo a lo previsto en la ley suprema de nuestro país tanto en el artículo 17 que prohíbe que persona alguna pueda hacerse justicia por sí misma, como en el artículo 21 que otorga al Estado la potestad de procurar justicia, y las prevenciones de los artículos 41 y 133 en el sentido de que las facultades de legislar y aplicar la Ley no pueden contravenir lo ordenado por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entonces, la legislación en materia indígena no debe permitir costumbres jurídicas que estén en contradicción con las garantías constitucionales. Un Estado de Derecho, esto es, un régimen positivista no puede entenderse de otro modo; incluso esa es la postura que se observa en el Convenio 169 de la OIT, así como en las Constituciones y leyes secundarias de Colombia, Chile, Panamá y Paraguay, entre otras que hemos estudiado.

La CNDH ha propuesto que "para tomar en cuenta las normas consuetudinarias de los indígenas, tal vez sea conveniente recurrir a los elementos del derecho conflictual, empleando por analogía las consideraciones de Derecho Internacional Privado"⁷⁷. En realidad, resulta interesante, pues, las reglas correspondientes se podrían aplicar analógicamente al caso de las normas consuetudinarias indígenas, sin que eso signifique atribuirles un *status* estrictamente equivalente con el derecho extranjero, máxime porque también están previstas para su aplicación en conflictos de leyes entre entidades federativas.

El derecho conflictual aludido está regulado en los artículos 14 y 15 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal. Esencialmente disponen que, el derecho extranjero y el de las entidades federativas (por mera suposición, las del derecho indígena), se aplicará, en casos excepcionales, como lo haría el juez correspondiente, para lo cual el juez podrá allegarse la información necesaria acerca del texto, vigencia, sentido y alcance legal de dicho derecho; no será impedimento para la aplicación de ese derecho que el derecho mexicano no prevea instituciones o procedimientos esenciales a la institución de que se trate, si existen instituciones o procedimientos análogos; pero no se aplicará cuando sus disposiciones o el resultado de su aplicación sean contrarios a principios o instituciones fundamentales del orden público mexicano.

⁷⁵ José Odilón Juárez Tovar. "Error de Prohibición y No Inimputabilidad en Cuanto a la Condición del Indígena Analfabeta" en *Revista Michoacana de Derecho Penal*, núms. 26 y 27. Morelia. Michoacán. México. 1992

⁷⁶ Localización: Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Epoca: 7ª. Vol.: 68. Parte: Segunda. Página: 18. Precedentes: Amparo directo 2656 73. Bartolo Reséndiz Castillo. 16 de agosto de 1974. Mayoría de 3 votos. Ponente: Manuel Rivera Silva. Disidente: Ezequiel Burguete Ferrera.

⁷⁷ Beller Taboada. *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*. pp. 103-104

3. Política penal indigenista

En el DOF el día 2 de octubre de 1989 se publicó el Convenio de Coordinación que celebran por una parte el Instituto Nacional Indigenista y por la otra la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal⁷⁸, con el objeto de que el indígena involucrado en una averiguación previa o en el proceso o en cumplimiento de una sentencia firme tenga una asesoría legal y defensa adecuada a sus condiciones, y consiste en la aplicación de una política indigenista en asuntos penales.

Dicha política se traduce en el cumplimiento de algunas obligaciones a cargo de la Procuraduría y del INI como son llevar un control de procesos seguidos a indígenas, a efecto de agilizarlos; proporcionar un traductor del INI al indígena sujeto a una averiguación previa o proceso y que no hable español, a efecto de que colabore con el perito traductor oficial tanto para explicar los alcances de su hecho como para obtener una transcripción fiel de su declaración; pedir el traslado penitenciario del indígena condenado con sentencia firme a un lugar cercano al de su origen; proporcionar información para lograr el conocimiento de los valores y costumbres de la sociedad indígena de la que provenga el detenido y proporcionar estudios antropológicos y peritajes en la materia; que los agentes del ministerio público en los procesos con indígenas involucrados, de acuerdo a constancias procesales formulen conclusiones no acusatorias o soliciten la pena mínima, y cuando las autoridades judiciales dicten sentencia a favor de indígenas, de acuerdo a constancias procesales, no apelen la resolución de primera instancia; y promover ante los jueces de la causa la libertad potestatoria de los indígenas, según acuerdo previo del 29 de mayo de 1989.

Sin duda, resultado de esta política en materia criminal fue la inclusión de la asistencia jurídica a indígenas, entre otros sujetos, en el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, publicado en el DOF el 20 de febrero de 1990⁷⁹.

4. Reformas a los códigos penales

Las anteriores medidas, así como estudios y propuestas realizadas por el INI y la CNDH dieron lugar a las reformas, publicadas en el DOF el 8 de enero de 1991, en vigor el 1 de febrero del mismo año, de diversos artículos tanto del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) como del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF)⁸⁰.

En dichos ordenamientos legales observamos que cuando fuere detenido un inculpado y se trate de un indígena, que no hable o no entienda suficientemente el castellano, el Ministerio Público, además de cumplir las diversas actividades relativas al respeto de las garantías constitucionales durante el desarrollo de la averiguación previa, procederá de inmediato a asentar en el acta el grupo étnico indígena al que pertenezca; le designará un traductor que le hará saber los derechos de que goza, quien deberá asistirlo en todos los actos procedimentales sucesivos en los que debe intervenir el indiciado y en la correcta comunicación que haya de tener con su defensor; y durante el juicio, el juez, de oficio o a petición de parte, verificará que perdure ese canal de comunicación y si lo estima prudente, podrá nombrar el traductor que mejore dicha comunicación.

⁷⁸ Convenio similar se celebró con la PGR, el cual dio lugar al *Acuerdo del Procurador General de la República por el que se ordena la implementación del Convenio de Coordinación celebrado con el Instituto Nacional Indigenista*, publicado en el DOF el día 29 de julio de 1991.

⁷⁹ Dicho reglamento, aprobado el 11 de enero de 1990 por la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, dispone en su artículo 166: "Se constituye dependiente de la Dirección General de Reclusorios una oficina denominada 'Asistencia Jurídica', cuyas funciones son las de localizar todos los casos de internos que estando en posibilidad de obtener su libertad, no lo logran, por ser analfabetas, indígenas, seniles o de situación económica precaria. Al reunir los elementos suficientes, provocará la acción del Ministerio Público y de la Defensoría de Oficio para gestionar su libertad".

⁸⁰ Artículos 72 f II, 165 bis, 171, 269 f IV, 285, 285 bis, 290, 296 bis del CPPDF y 95 f III, 220 bis, 223, 128 f IV, 124, 124 bis, 154 y 146 del CFPP.

Asimismo, durante la declaración preparatoria se tomará en cuenta, dentro de las generales del indiciado, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales.

En ese último sentido, durante la instrucción, al tribunal que conozca del proceso se le impone la obligación, en el caso general de cualquier inculpado, de allegarse datos para conocer su educación, ilustración, costumbres y conductas anteriores; los motivos que lo impulsaron a delinquir; sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; las anteriores y otras circunstancias que en su conjunto demuestren la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente.

Sin embargo, observamos que cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, sólo se impone al juzgador —con la finalidad de ahondar en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional— un compromiso, que no una obligación expresa, de que “procure” allegarse dictámenes periciales. En relación a los respectivos peritos, se admite la posibilidad de que sean peritos prácticos (en oposición a titulados) y, además, que sean personas que pertenezcan al correspondiente grupo étnico indígena.

Finalmente, las sentencias deben contener, entre otros datos, el grupo étnico indígena al que pertenezca el acusado y su idioma y se prevé, como causa de reposición del procedimiento haber omitido la designación del traductor al inculpado que no hable o no entienda suficientemente el idioma castellano, en los términos de ley.

También en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal, se establecen cuestiones relativas a los indígenas; así, el artículo 52 fracción V dispone que cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, el juez tomará en cuenta sus usos y costumbres para fijar las penas, además de los diferentes aspectos previstos en el propio precepto legal.

El artículo 149 bis del Código Penal establece, dentro de los delitos contra la humanidad, que “comete el delito de genocidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrare por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiere la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo”. No se prevé, como tal, el etnocidio.

5. Críticas a las reformas penales ⁸¹

Mientras Magdalena Gómez Rivera comentó a propósito de las anteriores reformas mencionadas, en su peculiar estilo, que: “El Estado parece dispuesto a avanzar en la juridización de los indígenas ante la nación mexicana” ⁸², por el contrario, el doctor González Galván afirma que dichas reformas, particularmente, el reconocimiento del derecho de los indígenas a un traductor, “reactualizan la práctica colonial del Juzgado General de Indios. El objetivo es ahora preservar la *paz republicana*” ⁸³. El asunto está claro, con estas medidas, primero de política criminal y luego de derecho en esa materia, se trata ampliar o consolidar la administración de justicia *para* los indígenas; hasta aquí, todavía estábamos muy lejos de la justicia indígena, *de* los indígenas.

⁸¹ Sobre la temática penal en particular, véase Sergio García Ramírez. “El Indígena y la Justicia. La Vertiente Penal” en *Anuario 1993 del Seminario de Cultura Mexicana*. México, 1993

⁸² “La Juridización de los Indígenas ante la Nación Mexicana”, en Diego Iturralde (comp.). *Orden Jurídico y Control Social*. Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 6, vol. 1. INI, México 1994, p. 21

⁸³ “La Condición Jurídica del Indio” en el libro colectivo *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, pp. 99-100; este artículo (pp. 93-114) constituyó la base para el capítulo III “El Derecho Indígena como Derecho Humano Colectivo” de su obra *Derecho Indígena*, pp. 25-35

B. El reconocimiento constitucional de la composición pluriétnica de la nación mexicana

... los derechos indígenas, ejercidos cotidianamente por ellos, no estaban reconocidos en nuestras leyes.

*Diódoro Carrasco Altamirano **

1. Antecedentes

a) El Estado mexicano: un Estado homogéneo y monocultural

En los años ochenta, nuestro país conservaba un régimen constitucional que no reconocía la existencia de los pueblos indígenas, más allá de la mera consideración de entidades con derechos agrarios, lo cual, contrastaba con algunos países de América Latina que a esas fechas reconocían la diversidad étnica en sus cartas fundamentales (Guatemala, 1985; Nicaragua, 1986; Brasil, 1988). Por otra parte, la proximidad del Quinto Centenario del "Encuentro de dos mundos" colocaba a nuestro país ante el compromiso impostergable de reconocer la pluriculturalidad, ya que de no hacerlo, llegaría a 1992 como el país con mayor número de indígenas en este continente pero con una visión constitucional del Estado homogéneo y monocultural. Era un momento impostergable para reformar la Constitución en este tema, al menos.

b) La ratificación del Convenio 169

Los más importantes planeamientos del Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas, reconocimiento, protección y respeto a sus valores y prácticas jurídicas, sociales, culturales, religiosas y espirituales, alcanzaron rango constitucional en nuestro país por vía de la ratificación de dicho instrumento internacional por parte del Senado de la República el 11 de julio de 1990, publicada en DOF el 3 de agosto y en vigor en septiembre del mismo año.

Conforme a la Constitución mexicana, es decir, de acuerdo con sus artículos 133, 89 fracción X y 76 fracción I, así como con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, ratificada por México en 1974, el Convenio número 169 de la OIT a partir de 1990 es ley suprema en México.

2. Las propuestas de reforma constitucional

a) La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México

Surge esta comisión como resultado de un fuerte impulso institucional con la finalidad de que elaborara una propuesta para introducir en nuestra Constitución el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas. Luego, las aspiraciones no podían ser mayores al marco de limitación impuesto. Así, no se incluirían derechos económicos, políticos ni sociales.

La Comisión fue instalada el 7 de abril de 1989 por el Presidente de la República como un órgano consultivo dentro del INI, integrado por antropólogos, sociólogos, juristas y organismos no gubernamentales de derechos humanos. Está claro entonces que en la conformación de la

* "Exposición de motivos" en *Propuestas de Iniciativas de Reformas a la Constitución Política del Estado. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, 2ª ed. Gobierno del Estado de Oaxaca-Procuraduría para la Defensa del Indígena, 1998, p. 1

Comisión no se incluyó a representantes de aquellos que habrían de ser los destinatarios de la propuesta.

Para cumplir su mandato, se realizó una consulta pública entre los meses de octubre y diciembre de 1989, llevándose a cabo 136 reuniones con grupos indígenas y no indígenas y se obtuvieron más de 2 mil opiniones. El objetivo era discutir la propuesta de la Comisión, dada a conocer previamente, en agosto de ese año ⁸⁴; ya veremos como a pesar de la copiosa participación indígena, la consulta resultó ser una simulación, pues la propuesta prácticamente no sufrió cambio alguno.

El texto propuesto, para adicionar el artículo 4º constitucional, era el siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto.

b) Propuestas de partidos políticos

Algunos representantes de los diferentes partidos políticos manifestaron sus propuestas.

1. *PRD*. Magdalena Gómez Rivera ⁸⁵ refiere que el proceso de discusión previo a la reforma constitucional, se presentó "en una coyuntura favorable y, sin embargo, no exenta de contradicciones, como expresión de las cuales se plantea la presentación de otra propuesta de reforma, presentada por el diputado indígena de oposición, Margarito Ruiz, en la cual se perfila una estrategia diferente a la del Estado y cuyo eje es la búsqueda de espacios políticos para que los pueblos puedan definir, junto con los no indios, su propia forma de organización social". Esa iniciativa respaldada formalmente por el Partido de la Revolución Democrática versaba sobre los artículos 53, 73 y 115 de la Constitución.

2. *PAN*. En la propuesta de adición al artículo 4º constitucional, por parte del PAN en 1992, compuesta de tres párrafos se introduce la educación bilingüe y bicultural, pero se enfatiza innecesariamente el respeto al principio de igualdad ante la ley y se restringe el aspecto judicial a los procedimientos agrarios:

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

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

Para las comunidades indígenas la educación será bilingüe y bicultural y en los juicios y procedimientos de carácter agrario se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos en que la ley lo establezca ⁸⁶.

⁸⁴ *Propuesta de Reforma Constitucional para Reconocer los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de México*, Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, INI, México, agosto, 1989, pp. 11-12

⁸⁵ "La Juridización de los Indígenas ante la Nación Mexicana", p. 20

⁸⁶ Cf. Luis Felipe Bravo Mena, "Los Indígenas: Personas y Pueblos" en *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo 1996, pp. 19-26, en dicho artículo se reseña la evolución de la postura del PAN frente al problema indígena. Otro artículo publicado que refleja tal postura es el proyecto realizado por varios diputados panistas, entre ellos, Nohelia Linares González y Luis Andrés Esteva Melchor, "Derechos de los Pueblos Indígenas" en *Crónica Legislativa*, año V, nueva época, núm. 7, febrero-marzo, 1996, pp. 69-75

3. *PARM*. Desconocemos la propuesta de ese partido político pero ciertamente se presentó con un Proyecto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de junio de 1992 ⁸⁷.

c) Propuestas doctrinales

El doctor Jorge Madrazo Cuéllar exponía en 1989 la necesidad de “una reforma constitucional que reconozca la existencia y personalidad de las comunidades indígenas” ⁸⁸, y sabemos que dicha afirmación tiene efectos no por cuanto al derecho agrario sino por lo que nosotros entendemos como derecho indígena.

En ese trabajo que citamos, Madrazo proponía como contenido indispensable de la reforma las siguientes seis declaraciones: México es un Estado pluriétnico; previa la existencia de una ley reglamentaria de la base constitucional correspondiente, la competencia originaria para legislar en materia indígena correspondería a las entidades federativas, dada la existencia de por lo menos 56 etnias diferenciadas en el territorio de la República; las lenguas, culturas, tradiciones, costumbres y formas sociales de organización de las comunidades indígenas serán protegidas, preservadas y reconocidas por el Estado mexicano; las formas sociales y políticas de organización de los pueblos y comunidades indígenas no pueden contravenir las estipulaciones constitucionales; las leyes indigenistas que desarrollen la base constitucional propuesta, serán de orden público e interés social; y la declaración sobre la existencia de mecanismos que aseguren el acceso a la justicia por parte de los indígenas y sus comunidades.

Asimismo, planteaba Jorge Madrazo que el mejor lugar para la ubicación de la adición era el artículo 30 constitucional, situado en el capítulo titulado “De los mexicanos”, añadiendo dos párrafos a la fracción II de su inciso B. Su propuesta, misma que presentó ante la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, evidencia por su similitud con la aprobada por dicha comisión su indudable paternidad, y se expresa en los siguientes términos:

La Nación mexicana tiene una dimensión étnica plural. Las constituciones y leyes de los Estados establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven las lenguas, culturas, usos, y costumbres de las comunidades indígenas asentadas en sus territorios, así como sus formas específicas de organización social, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y en el acto de dictar sentencia ⁸⁹.

Por otra parte, Carlos Durand Alcántara proponía una reforma que consistía en la inclusión de un capítulo en la Constitución titulado “De las Poblaciones Indias”, dividido en siete puntos, el primero de los cuales disponía el reconocimiento expreso de la conformación de la nación en 56 poblaciones indias; en otro punto se establecía la creación de regiones administrativas autónomas, y en el último, se proponía la creación de las jurisdicciones especiales indígenas en materia agraria y penal ⁹⁰.

⁸⁷ Yolanda Elizondo Malto. “Derecho Político Indígena”, pp. 15-20, se trata del discurso con el que dicha diputada federal presentó el proyecto a nombre de la Fracción Parlamentaria del *PARM*.

⁸⁸ “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, p. 8. Dicha monografía fue publicada originalmente en la Revista Jurídica del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Gobierno Constitucional del Estado de Chiapas, año 1, núm. 2, diciembre, 1989. Tuxtlá Gutiérrez, Chiapas (número en el que, por cierto, también es de tomarse en cuenta el artículo de Gildardo Rojas Cabrera, “Derecho y Problemática Indígena”).

⁸⁹ “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, pp. 19-20

⁹⁰ Cf. “Por una Reformulación de la Legislación Mexicana en Materia de Poblaciones Indias” en *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios*, pp. 87-102, en particular, pp. 101-102 (también aparece en *Alegatos*, número 19, septiembre-diciembre, México, 1991, con el título “Derechos indios en México... Derechos pendientes”). El mismo autor ha publicado una interesante reseña de casi una década de activismo político en el campo mexicano, en la que incluso participó como asesor: *La Lucha Campesina en Oaxaca y Guerrero (1978-1987)*, Universidad Autónoma Chapingo-Costa Amic, México, 1989, relativa a las comunidades mixteca, tacuate, amuzga y, principalmente, triqui de Putla y

Otra propuesta para regular regiones étnicas autónomas modificando los artículos 40, 41, 73 y 115, entre otros, es la de Salomón Nahmad Sittón y Víctor de la Cruz⁹¹.

3. La reforma constitucional de 1992 en materia indígena

La quinta reforma al artículo 4º constitucional, tuvo por objeto proteger y promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; adicionó un primer párrafo a ese artículo, recorriéndose en su orden los anteriores párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto, respectivamente, y se publicó en el DOF el 28 de enero de 1992, comenzando su vigencia al día siguiente.

La iniciativa, fechada el 7 de diciembre de 1990, fue presentada por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari el día 13 de diciembre de ese mismo año durante el primer período ordinario del tercer año legislativo de la LIV Legislatura y fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Sin embargo, fue dictaminada en primera lectura hasta el segundo período ordinario el 2 de julio de 1991; al día siguiente, en segunda lectura fue aprobada en lo general y en lo particular por 272 votos, en una sesión en la que el PRD apoyó la iniciativa presidencial —sacrificando una propuesta propia que no tenía suficiente respaldo en ese momento— y con cincuenta abstenciones del PAN. Finalmente pasó al Senado y fue aprobada en definitiva.

En el dictamen del Proyecto de Declaratoria, la Cámara de Senadores estimó la conveniencia de ubicar la nueva norma, precisamente, en el artículo 4º por referirse a “derechos de grupos específicos: los de los pueblos indígenas. Se trata de un precepto que dentro del principio de igualdad ante la ley, confiere derechos adicionales a ciertos grupos o sectores de la población”⁹².

a) El nuevo primer párrafo del artículo 4º constitucional

El texto reformado es el siguiente:

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

En la exposición de motivos, alcanzamos a advertir el carácter transitorio de la reforma, que deja para una futura ocasión aspectos que fueron soslayados con esta iniciativa. En efecto, el titular del Poder Ejecutivo antepone principios como la división de poderes, el pacto federal y la autonomía municipal y señala que “la iniciativa está orientada a promover de manera gradual, pero ineludible, que la condición de injusticia sea combatida en todos los ámbitos hasta traducirse en instrumentos jurídicos concretos y eficaces para erradicarla”⁹³.

El nuevo texto constitucional se remite a una ley secundaria que debe reglamentar todo el tema. Dos largos años después, el 19 de enero de 1994, se publicó en el DOF el acuerdo mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia para los Pueblos Indígenas, cuyo objetivo es coordinar las acciones y definir las políticas que en el ámbito de la administración pública se requieran para promover, proteger y apoyar el desarrollo integral de los

Juxtlahuaca: asimismo y respecto del pueblo triqui, véase, del mismo autor, “El Derecho Consuetudinario Triqui (Un estudio de caso del derecho indio en México)” en *Alegatos*, número 33, Mayo-Agosto, México, 1996

⁹¹ “Los Grupos Étnicos en México y las Legislaciones” en *Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, pp. 129-139

⁹² Cf. el proceso de reforma en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1944, t. I, pp. 1383-1420

⁹³ “Iniciativa de Decreto que Adiciona el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Reconocimiento de los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas” en *México Indígena*, “separata”, INI, México, diciembre, 1990

pueblos indígenas y el mejoramiento de sus condiciones de vida; así también procura garantizar la plena administración de justicia y el respecto de los derechos individuales y colectivos en favor de todos los miembros de las comunidades indígenas de la nación mexicana.

Pero, lo que particularmente nos interesa del acuerdo que creó a dicha comisión, es que, en la fracción IV del artículo 3 se establece la función de: “formular el proyecto de ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. A pesar de eso, los sucesos que tuvieron lugar en Chiapas, casi veinte días antes, cambiaron la dirección del camino; en lugar de una ley reglamentaria se empezó a hablar de una nueva reforma constitucional.

b) Alcance constitucional de los derechos culturales étnicos

La reforma constitucional provocó diversos análisis acerca de su contenido. Hubo quienes a pesar de su aprobación no estuvieron de acuerdo con ella por considerarla innecesaria y otros quienes la consideraron insuficiente. Desde luego, otros más la elogiaron ⁹⁴.

1. *Luis J. Molina Piñero* ⁹⁵. Con indudable enfoque netamente positivista, considera el doctor Molina Piñero que la reforma se sustentó en una argumentación proporcionada *prioritariamente* por un grupo de científicos sociales, *antropólogos-indigenistas* apoyados de *juristas poco ortodoxos*, a quienes cataloga como un grupo de poder formal y elite intelectual *sui generis*.

Luego de criticar sus conceptos por asegurar que son míticos y dogmáticos, pasa a exponer una tesis que consiste en plantear que las corrientes internacionales en que se apoya la reforma indígena, sobre *minorías* y tolerancia pluriétnica y pluricultural, parten de supuestos incorrectos; habida cuenta de que, afirma, “la política integracionista es producto de una ideología dominante que trata de absorber y aun de borrar las otras culturas existentes en un territorio —lo cual no concibe para el caso de México pues exclama— ¡No hay mexicano sin indígena!”. Sostiene que ante la definición ideológica del mexicano como mestizo, el indígena es su presupuesto histórico-cultural y su base material-racial; dicho autor mira a los indígenas como algo inmanente de los mexicanos mestizos, incluidos, en la *generalidad* del derecho mexicano.

2. *Héctor Díaz Polanco*. Este autor afirma, con un enfoque político, que no se recogieron “las históricas aspiraciones de los indígenas del país ni las metas democráticas que se está trazando la nación. Hay que decirlo con claridad: la tendencia mundial que observamos actualmente es hacia el reconocimiento del derecho a la autonomía de los pueblos indios”. Critica el que se dejaran de mencionar los derechos económicos, sociales y políticos de los pueblos indígenas ⁹⁶.

3. *Jorge Madrazo Cuéllar*. Expresa el doctor Madrazo que “nunca en toda la larga historia de nuestro constitucionalismo se había hecho tal reconocimiento e impulsado de forma tan decidida una renovadora y moderna política indigenista” ⁹⁷. Nos parece que se trata de un elogio excesivo si tomamos en cuenta que la reforma es de un alcance menor que la propia propuesta de reforma del autor; incluso, más tarde reconocería él mismo que el nuevo texto constitucional se compone de declaraciones “modestas y estrechas” ⁹⁸.

⁹⁴ Para un interesante recuento de opiniones de parte indígena (organizaciones independientes, institucionales y veinte grupos indígenas), sobre la reforma y la necesidad de su reglamentación, véanse de Claudia Olvera Sierra (comp.) *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria al Artículo 4º Constitucional. Propuestas de Organizaciones Independientes*; y de ella misma junto con Diego Poliakoff y Teresa Valdivia Dounce (comps.) *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria al Artículo 4º Constitucional. Fondos Regionales de Solidaridad y Autoridades Indígenas Tradicionales*. Cuadernos de Antropología Jurídica, números 5 y 4, respectivamente, INI, México 1994

⁹⁵ “Algunas Paradojas en el Análisis de los Derechos de los Indígenas y de los Pueblos Indígenas, para su Formalización en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, pp. 15-18. El autor es catedrático de Sociología Jurídica en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

⁹⁶ “Los Pueblos Indios y la Constitución” en *México Indígena*, núm. 15, diciembre, INI, México 1990, p. 13

⁹⁷ “La Adición al Artículo 4º Constitucional en Materia Indígena” en *Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales*, IIJ-UNAM, México 1993, p. 21. Como es sabido el doctor Madrazo fue Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; luego fue Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

⁹⁸ “Derechos Humanos, Cultura y Reforma Indígena”, *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo, 1996, p. 152. Se trata de su discurso, en ese entonces, ya como Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la Cámara de Senadores el 5 de enero de 1996; actualmente es Procurador General de la República.

Madrazo reconoce que la "igualdad formal es un mito que con los años llegó a convertirse en el más refinado instrumento de explotación del indígena; que hizo su miseria más miserable y que generó entre los compatriotas indios la más grande de las desconfianzas respecto de la administración de la justicia"; no obstante, al pronunciarse sobre los derechos políticos de los indígenas, dice que no se puede sostener la tesis de la soberanía de los pueblos indígenas; es decir, el derecho a la autodeterminación y sus expresiones relativas a contar con un gobierno propio e independiente y el control de lo que denominan territorio indígena, pues ello, "no pretende la modernización del Estado nacional dentro de los principios fundamentales de la Constitución, sino la total y definitiva supresión del Estado actual por otro totalmente distinto, basado, entre otras cosas, en una especie de confederación integrada por una multiplicidad de entidades soberanas minoritarias (las indígenas) y una mayoritaria (los mestizos)"⁹⁹.

Con relación a las cuestiones penales, consideraba el autor en ese mismo trabajo de 1993 que en la reforma no fue necesaria la incorporación de los principios relativos a la asistencia de un traductor o intérprete ni que se considerara la etnia de un procesado para dictar sentencia porque ya estaba reflejado en los códigos de procedimientos penales; sin embargo, una vez más, el doctor Madrazo reconocería, posteriormente, que tales reformas procesales "no pueden cumplirse ni siquiera modestamente", razón por la que advertimos su cambio de opinión y que considerara indispensable su establecimiento como garantías constitucionales¹⁰⁰.

4. *Sergio García Ramírez*¹⁰¹. El doctor García Ramírez opina en su monografía que citamos en los capítulos precedentes, *Los indígenas ante el derecho nacional*, que la novedad constitucional no trajo consigo otras novedades: ni logró prevenir las explosiones indígenas, ni acertó a generar un nuevo derecho (positivo) sobre su materia porque no basta con que se prometan garantías a los integrantes de los pueblos sino que es necesario que se les aseguren. Señala que a pesar de los estimables trabajos preparatorios que precedieron a la reforma "poética", por sí sola resultó insuficiente e insatisfactoria, pues se cuestiona qué son y cuál es el alcance de las prácticas y costumbres jurídicas. Se "reconoció la existencia de opresión e injusticia que victiman a los indígenas" pero las normas y las políticas derivadas del nuevo texto constitucional no suprimieron ni moderaron esa injusticia y esa opresión. La reforma, asegura, no fue "parte de la Constitución real de la República, sino de la prolija Constitución imaginaria, sostenida en la fantasía, que cultivamos con predilección".

Pero también sostiene que la declaración acerca de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, más que un "hallazgo" antropológico, debe entenderse "como un reconocimiento político y una advertencia jurídica: en tal virtud, desde ahí habrá que construir *algo* diferente [...] Tenemos al frente un asunto que exige reflexión y trabajo. Habrá que legislar sobre esta materia; pero no bastará, ciertamente, con expedir leyes y reglamentos; nunca ha bastado".

Por cuanto a la falta de consideración de quién va a ser considerado sujeto de las prerrogativas constitucionales, García Ramírez señala que la norma suprema es la que debe definir la condición indígena, porque la operación de todo el sistema depende, obviamente, de la claridad y suficiencia en la determinación que ese mismo derecho asuma acerca de sus destinatarios¹⁰².

⁹⁹ "La Adición al Artículo 4º Constitucional en Materia Indígena", p. 31

¹⁰⁰ "Derechos Humanos. Cultura y Reforma Indígena", pp. 155-156

¹⁰¹ El autor ha sido Procurador General de la República, investigador del IJ-UNAM, Presidente del Tribunal Superior Agrario y Juez de la CIDH.

¹⁰² "Esa condición no debe en todos los casos simplemente presumirse sino que debe probarse. En general, el juzgador deberá estar asistido por un perito en materia de costumbres indígenas, que tendría que proceder de alguna institución pública", cf. Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 104

5. *Oscar Correas*¹⁰³. Para este investigador, la reforma constitucional reconoce en principio la pluriculturalidad y el pluralismo jurídico, pero se pregunta con qué derecho el Estado mexicano “reconoce” la existencia de sociedades con mucho anteriores al sujeto reconociente y se responde: “si el artículo *reconoce* es porque previamente ese orden jurídico subsumió, ilegítimamente, las sociedades indígenas en el Estado de la sociedad dominante”. Por esa razón, también afirma que los juristas, “estatistas monistas”, propondrán la clásica ideología dominante que consiste en aceptar la costumbre siempre que no atente contra el orden jurídico reconociente, lo que significa la negación oficial del pluralismo jurídico¹⁰⁴.

Sin embargo, el doctor Correas defiende una interpretación especial: “la Constitución dice que debe hacer una ley que debe proteger y promover el derecho indígena (costumbres y *organización social*). De modo que si la ley no permitiese eso, sería inconstitucional y no debería aplicarse” y que sólo “en el específico caso del derecho agrario, se respetará el derecho indígena, pero ahora sí, siempre que no contravenga al derecho dominante (*en los términos que establezca la ley, dice*)”. Es decir, sostiene este criterio como algo crucial a favor del derecho indígena: “la redacción de la Constitución establece el derecho agrario como una excepción: es sólo para esta clase de conflictos para los cuales la ley reglamentaria establecerá los límites del derecho indígena”.

5. *Jorge Alberto González Galván*. Este autor sostiene que lo que se pretendió con la reforma indígena era reconocer a los indígenas en la Constitución, pero no aplicar sus derechos: “refórmese, pero no se aplique”; y que el proceso de consulta a la sociedad fue una “simulación democrática”. Critica la mención de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, en lugar de señalar expresamente a sus idiomas, religiones, derechos, recursos naturales y autogobierno, porque aquella redacción, deliberadamente confusa, no ayudó a los proyectos de ley reglamentaria a caminar sin tropiezos.

Acepta que si bien se reconoció la existencia de un Estado pluricultural, el primer párrafo del artículo cuarto pregonaba una ideología jurídica y política dominante basada en el concepto de nación que, en aras de la unidad, atropella la constante histórica de la heterogeneidad cultural. En ese sentido, distingue el autor a un Estado pluricultural de un Estado plurinacional; en el primero, los pueblos, originarios, derivados o inmigrados, “pugnan porque sus características culturales y sus aspiraciones para su desarrollo como grupo, tengan las mismas condiciones de igualdad de oportunidades respecto de los demás grupos”; mientras que en un Estado plurinacional “los pueblos originarios (indígenas y mexicano, en nuestro caso), aspiran no sólo a preservar sus culturas sino también sus territorios, y formar parte de los centros de decisión política, administrativa, judicial y legislativa del Estado de manera plena”¹⁰⁵.

Considera González Galván que es necesario construir un puente conceptual que permita el tránsito de una concepción de un orden jurídico que se autorreproduce excluyendo las diferencias, a una concepción de un orden jurídico que reproduzca la inclusión de la diversidad jurídica. Por eso es cuestionable que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas sólo se tengan en cuenta en una jurisdicción estatal y no propia, y peor aún exclusivamente en

¹⁰³ “El Derecho Indígena frente a la Cultura Jurídica Dominante” en *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios. IV Jornadas Lascasianas.*, III. Serie L: Cuadernos del Instituto, b) Derecho Indígena, 2. UNAM, México, 1994, pp. 107-109; su enfoque, hemos dicho, es el de la Sociología Jurídica Latinoamericana o Teoría General del Derecho Contemporánea.

¹⁰⁴ El pluralismo jurídico existe y comienza a ser ampliamente reconocido: “La CNDH ha reafirmado la existencia de dos órdenes jurídicos distintos, la costumbre jurídica y las leyes locales y federales que muchas veces les son ajenas”, Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 70

¹⁰⁵ J. A. González Galván, “Tradiciones Jurídicas Diferentes” en *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, FCE-Dirección General de Publicaciones-Archivo General de la Nación, México, 1997, pp. 199-210; “El Estado Pluricultural de Derecho: los Principios y los Derechos Indígenas Constitucionales” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, nueva serie, año XXX, núm. 88, enero-abril, 1997, pp. 169-190; “Los Principios Constitucionales del Estado Pluricultural de Derecho” en *Lecturas Guerrerenses*, año 1, núm. 3, enero-febrero, 1996, Chilpancingo, Guerrero, México; “Reforma al Artículo 4º Constitucional: Pluralidad Cultural y Derechos de los Pueblos Indígenas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 79, enero-abril 1994, México, pp. 105-111 y “La Reforma Indígena: Hacia Una Constitución Plurinacional y Pluricultural” en *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, pp. 85-106

procedimientos agrarios. De ahí que el nuevo puente conceptual deba permitir, en primer lugar, a cada nación y cultura el efectivo acceso a su propia jurisdicción, y como integrante de un todo, al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Sólo así podría superarse una jurisdicción estatal hegemónica etnocentrista producto de una concepción y práctica de un Estado mononacional, homogéneo culturalmente y se podría transitar a un Estado federal plurinacional y culturalmente heterogéneo¹⁰⁶.

Y en su defensa por el derecho de los indígenas a un efectivo acceso a la justicia propia, a la que ejercen sus autoridades al interior de los pueblos, González Galván va más allá al sostener que

La justicia estatal tendrá que celebrar acuerdos de coordinación jurisdiccional con la justicia indígena para que el efectivo acceso a la justicia de indios y no-indios sea una realidad¹⁰⁷.

6. *Magdalena Gómez Rivera*. Señala esta autora que tratándose del ámbito de lo consuetudinario, es decir, el espacio de administración interna de justicia en los pueblos indígenas, la reforma otorgó poco espacio propio para su fortalecimiento al referirse al ejercicio de la costumbre dentro del orden jurídico nacional y no dentro de sus propias comunidades; además de estar marcada "por el *candado* histórico que data de las Leyes de Indias: se aplicarán siempre y cuando no contravengan al orden constitucional o las leyes nacionales [; ... así,] las dinámicas propias del orden nacional penetran en las comunidades y se imponen, acentuando la distancia y la posibilidad de que los pueblos indígenas decidan y resuelvan a su interior los problemas fundamentales. El espacio indígena ha sido utilizado como arena de disputa por las diversas tendencias políticas y religiosas, y cada vez encontramos más casos dramáticos de pérdida de cohesión social". Afirma también que la nueva normatividad se caracteriza por una discrecionalidad del Estado "en cuanto a la forma y momento de su aplicación. A diferencia de las grandes reformas estructurales que el Estado ha decidido en el marco de su modernización, las reformas cedidas o concedidas a los indígenas no expresan aún un replanteamiento del Estado para incorporar con todas sus implicaciones la dimensión pluricultural"¹⁰⁸.

Otros autores comparten esta opinión y dudan de la voluntad política del Estado mexicano para profundizar en una verdadera reforma que tienda a construir la relación democracia-pueblos indígenas: "No existe la menor intención de modificar el proyecto nacional"¹⁰⁹, incluso se considera que "estamos en un momento en donde la modernización política tiende a una refuncionalización del autoritarismo más que a una democratización real del sistema político en su conjunto [...] la integración modernizante que se ofrece a los indígenas es de carácter excluyente y violenta [...] de aquí que la modernización para los indígenas sea ante todo una propuesta para la eliminación de su diversidad, de su diferencia. Desde esta perspectiva, la diferencia que caracteriza a los indígenas, se convierte en un obstáculo para su integración a la modernización"¹¹⁰.

Frente a la postura asumida por el Estado, la esperanza de la voz indígena se levanta:

La diversidad entre los pueblos indígenas nunca fue un obstáculo. más bien debe entenderse como una riqueza, una riqueza profunda que hizo que los valores desde su particularidad más pequeña se mantuvieran

¹⁰⁶ J. A. González Galván, "El Estado de Derechos Humanos: un Estado de Derecho que Incluye los Derechos de los Excluidos" en *Concordancias*, año 2, núm. 2, enero-abril, 1997, Chilpancingo, Guerrero, México y "El Sistema Jurídico Consuetudinario como Derecho Humano Colectivo de las Etnias Indígenas" en *Cuadernos de la Gaceta*, año 1, número 1, noviembre, 1993, CNDH, México, pp. 38-42

¹⁰⁷ *Derecho indígena*, p. 30 (precisamente en el capítulo III denominado "El derecho indígena como derecho humano colectivo").

¹⁰⁸ "Hacia una Definición del Espacio de lo Consuetudinario en el Medio Indígena y de sus Posibilidades de Ejercicio en el Marco de la Nueva Legalidad", pp. 13-14. Plantea ella misma que, junto a la limitaciones de llevar a la práctica el proceso de juridización, no se considera aún el reconocimiento global a la capacidad de esos pueblos para dirimir en su interior una serie de dinámicas que les son propias: "no se puede hablar de respeto a los derechos individuales de los indígenas si antes no se respetan sus derechos colectivos, entre los cuales está el de mantener sus formas de organización social y de resolución de conflictos"; véase, "La Juridización de los Indígenas ante la Nación Mexicana", pp. 22-23

¹⁰⁹ Salomón Nahmad Sitton, "La Construcción de la Democracia y los Pueblos Indígenas de México" en Raquel Barceló, María Ana Portal y Martha Judith Sánchez: (coords.), *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales*, Plaza y Valdés, HS-UNAM, México, 1995, p. 38

¹¹⁰ Manuel Ramírez Casillas, "Perfil de los Derechos Humanos en México durante 1992" en el último colectivo citado, pp. 146-147

y por eso no hay una sola regla para destruir estos valores que les da a los indígenas su existencia, su vida, su derecho histórico y les permite reafirmarse finalizando el siglo veinte [y propone un cambio:] la diversidad es algo que ayuda a los indígenas a existir. Si dejamos de entender a la diversidad como un problema, seguramente nos ayudará a ampliar algunos horizontes, valorar algunos métodos y algunas formas de cómo convivir con los indígenas. Lo que necesitamos hoy no es un proteccionismo, ya hubo mucha protección desde lo académico, protección desde el análisis, desde el estudio, protección desde los proyectos, desde políticas financieras gubernamentales, sino más bien lo que se necesita es, yo creo, la comprensión de las reivindicaciones. Comprenderlas significa también creatividad para materializarlas en proyectos ¹¹¹.

c) Efectos legislativos

Dentro de las diferentes leyes que se crearon o reformaron, recogiendo pretendiendo recoger los nuevos principios constitucionales en materia indígena, están las siguientes cinco que hemos seleccionado para comprender más cabalmente, que los efectos legislativos no son suficientes para cambiar la realidad, mientras no exista una profunda y adecuada intención de comprenderla.

1. *Ley General de Educación*. ¹¹² La nueva *Ley General de Educación*, publicada en el DOF el día 13 de julio de 1993, enmarcada en lo que a nosotros nos interesa dentro de la reforma constitucional de 1992, establece la integración del Sistema Educativo Nacional, que comprende las instituciones y autoridades educativas estatales cuyas facultades y obligaciones concurrentes con las de la federación incluyen difusión cultural, desconcentración de funciones a los municipios, simplificación administrativa y las materias de educación regional e indígena. Además, en su artículo 20 fracción I, dispone que las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional con la finalidad de formar maestros de educación básica con nivel de licenciatura, incluyendo aquéllos para la atención de la educación indígena.

El *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública*, publicado en el DOF el día 26 de marzo de 1994, prevé en su artículo 2 la integración en la Secretaría de una Dirección General de Educación Indígena (DGEI); sus atribuciones relativas a la propuesta, diseño, actualización, verificación y aplicación de normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena, cuidando que tengan una orientación bilingüe-pluricultural que aseguren la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como también que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización (art. 27) y hace referencia a la necesidad de que los planes y programas de la educación básica se adecuen a las características lingüísticas y culturales de los pueblos indígenas (art. 38).

El Manual de Organización de la Secretaría de Educación Pública, publicado el 16 de noviembre de 1994, en el DOF, estipula que el objetivo de la DGEI tiene como objetivo "Eleva la calidad de la educación de los grupos indígenas del país, por medio de la propuesta de normas educativas, planes y programas de estudio que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas, costumbres, recursos y formas específicas de organización". La DGEI tiene funciones normativas, de seguimiento y evaluación, siendo competencia de los organismos responsables de la educación básica en las entidades federativas la administración y operación de los servicios educativos destinados a la población de las zonas indígenas ¹¹³.

¹¹¹ Rigoberta Menchú Tum, palabras expresadas durante la inauguración de la semana académica *Dignidad y derechos de los pueblos indios*, el 29 de marzo de 1993, cf. en el mismo colectivo citado, pp.19-20

¹¹² Sobre este tópico en particular, y al margen de toda la historia educativa a nivel nacional, hemos localizado el *Acuerdo que dispone la operación, con carácter experimental, de escuelas secundarias técnicas bilingües biculturales en zonas indígenas*, publicado en el DOF el día 7 de octubre de 1986, que demuestra también el carácter experimental de algunas disposiciones.

¹¹³ Para consultar las características, cobertura, grupos indígenas y servicios que atienden las diferentes unidades de la DGEI, como son la Educación primaria bilingüe, las Procuradurías de Asuntos Indígenas y las Unidades radiofónicas bilingües, así como de los proyectos de la propia DGEI, véase el *Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal orientados al desarrollo de los pueblos*

2. *Ley General de Asentamientos Humanos*. Esta Ley, publicada en el DOF el 21 de julio de 1993, establece en la fracción VII del artículo 3º que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante la protección del patrón de asentamiento humano rural y de las comunidades indígenas.

Dispone que el programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas (art. 13.X). Se ordena que en la fundación de centros de población, además de la evaluación del impacto ambiental, se respete a las áreas naturales protegidas y al patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas (art. 30). Por último, establece que la participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá la ejecución de acciones y obras urbanas para el mejoramiento y conservación de zonas populares de los centros de población y de las comunidades rurales e indígenas (art. 49.VI).

3. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Publicada en el DOF el 28 de enero de 1988, y reformada mediante un decreto publicado en el DOF del 13 de diciembre de 1996. Ahora establece en la fracción XIII de su artículo 15 que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal tendrá como principio garantizar, de acuerdo a la ley, el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.

Prevé que para el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas, se propiciará el desarrollo integral y promoverá la participación de los pueblos indígenas, facultándose a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, para suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan (arts. 45.VII, 49 y 58.III). Detectamos una acción afirmativa, en el otorgamiento de condiciones preferenciales a favor los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar obras o actividades en las áreas naturales protegidas, para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos (art. 64 bis).

4. *Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal*. Esta Ley, dada en el Recinto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, I Legislatura, el 11 de noviembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el DOF el 26 de diciembre de 1996, dispone que tiene dentro de sus objetivos alentar la competitividad y los servicios sociales para los trabajadores, para lo cual se deberá: generar empleos estables, bien remunerados, en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, orientados hacia los sectores más vulnerables y proporcionándoles seguridad social (art. 2.VIII).

Señala también que la Secretaría de Desarrollo Económico celebrará convenios interinstitucionales, procurando la orientación de grupos específicos de la población, que por sus características y necesidades lo requieran, a programas especiales que mejoren su perfil productivo, en particular para jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad, para los núcleos indígenas que habitan en el Distrito Federal y para las personas discapacitadas, con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo (art. 34.II).

indígenas, pp. 13-35. Ahí mismo puede verse (pp. 39-56) el *Programa para Abatir el Rezago Educativo*, fase II, que inició en 1994 y concluyó en el periodo 1998-1999, en coordinación con la SEP y el Consejo Nacional de Fomento Educativo. CONAFE (organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado en 1971, cuyas atribuciones se especifican en el decreto presidencial del 31 de diciembre de 1981). Este último, celebró un convenio con el INI para beneficiar a los 734.670 alumnos inscritos en educación primaria indígena a nivel nacional (NOTIMEX, 6/ago/98).

Asimismo dispone que con el objeto de incorporar a las oportunidades de empleo y capacitación a los sectores más desprotegidos y desvinculados del mercado formal, se impulsará la modernización, ampliación y seguimiento eficientes de los programas de la administración pública relacionados con el empleo (art. 36).

5. *Ley del Seguro Social*. La nueva Ley, publicada en el DOF el 21 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1° de junio de 1997, establece en los artículos 238, 215, 216 y 217, el acceso a las prestaciones de solidaridad y seguridad social de los indígenas, campesinos temporaleros de zonas de alta marginalidad y todas aquellas familias campesinas, cuya condición económica se ubique en pobreza extrema, mediante unidades médicas organizadas, establecidas y operadas por el Instituto, el cual queda facultado para coordinar esos servicios con la Secretaría de Salud y demás instituciones de salud y seguridad social.

Dichas prestaciones serán financiadas por la Federación y por los propios beneficiados; estos últimos contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley ¹¹⁴.

C. Las constituciones de las entidades federativas ¹¹⁵

Aunque la reforma a la Constitución Federal no atribuye a las entidades federativas de manera específica la facultad legislar sobre la materia indígena como estaba planteado en algunas propuestas, es en virtud de su autonomía que pueden hacerlo, por no ser tampoco una facultad exclusiva de la federación; incluso, antes de dicha reforma se había señalado la necesidad de que los estados, precisamente dentro de su autonomía, establecieran “en compatibilidad con sus peculiaridades, los rasgos característicos de su legislación, de acuerdo con las etnias que habitan en su territorio” ¹¹⁶.

Por razón de esferas competenciales es que existen leyes locales en materia civil y penal, por corresponder a las legislaturas estatales. En este apartado analizaremos principalmente las constituciones de las entidades federativas y, en algunos casos, nos referiremos a alguna otra ley que involucre a los indígenas, puesto que hasta donde alcanzó esta investigación no había leyes secundarias en materia de derechos indígenas, con excepción de Chiapas y Oaxaca, que merecen tratamiento particular y, desde luego, Quintana Roo.

Podemos clasificar las constituciones entre las que han regulado la materia indígena y las que no lo han hecho y, para contar con un parámetro respecto de su contenido, compararemos su regulación con relación al primer párrafo del artículo cuarto de la Constitución Federal. Algunas de las razones que determinan estas diferencias son la mayor o menor presencia indígena y el hecho de que se anticiparan a la reforma federal; por ejemplo, en Chiapas y Oaxaca, el 9 y 29 de octubre de 1990, sus respectivos diarios oficiales daban cuenta de la modificación constitucional en materia indígena.

1. Regulación de la materia indígena en relación con la Constitución Federal

Son catorce las legislaturas estatales que han regulado esta cuestión en sus Constituciones, aunque, desde luego, de una manera no uniforme, por ello las dividiremos a su vez en función a

¹¹⁴ Sobre la anterior situación de los indígenas en materia de la seguridad social, véase Luis M. Ponce de León Armenta, “La protección jurídica a las comunidades indígenas en materia de seguridad social” en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas* [1988], pp. 63-93

¹¹⁵ En su mayor parte, los textos constitucionales locales fueron consultados en la sección Constituciones Estatales, del disco compacto *Compilación Jurídica Mexicana*, Folio Bound Views, Folio Corporation, México, 1997 (comprende, además, legislación federal, códigos civiles y de procedimientos civiles estatales y otras leyes secundarias de más de diez estados de la República); la legislación secundaria también la hemos consultado en el sistema *Infojus* del IJ-UNAM, en Internet.

¹¹⁶ J. Madrazo, “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, p. 7-13

su relación con lo regulado por la Constitución Federal, principalmente por cuanto al efectivo acceso a la jurisdicción del *estado* (en este caso, la jurisdicción de la entidad federativa): las que le dan mayor amplitud al concepto, las que lo regulan en forma similar, las que lo restringen y las que prevén los derechos indígenas en forma diferente.

Es cierto que los juicios agrarios son competencia del fuero federal y a ello explica su referencia en la Constitución Federal, pero no había razón para excluir todos los demás juicios federales en los que se involucre a un indígena, aun cuando por virtud de la autonomía se dejara ese espacio legislativo a los estados, como materia del fuero común.

Por otra parte, no existe incompatibilidad en el caso de Oaxaca, cuya Constitución regula aspectos relacionados a la conciliación agraria (y a la actividad turística) sin que signifique invasión de atribuciones exclusivas de la Federación.

a) Una mayor amplitud de los derechos indígenas (Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz)

1. *Chihuahua*. La población indígena del estado de Chihuahua ascendía a cerca de 75 mil personas y representaban poco más del 3% respecto de la población total en 1990¹¹⁷. Chihuahua se caracteriza porque en su territorio se encuentra casi el 95% de la etnia tarahumara o *rarámuri*, que constituyen más del 80% del total de indígenas en ese estado.¹¹⁸ Desde luego, también son de mencionarse los casi tres mil tepehuanes, así como los 404 pimas que constituían el 15% y el 47%, respectivamente, de esas etnias.

La *Constitución de Chihuahua* data de 1950 y reflejaba hasta la reforma publicada el 1 de octubre de 1994 en el Diario Oficial, decreto 403-94-XIV-P.E. (desde luego, incluye la reforma indígena de 1993), la incorporación en el último párrafo de su artículo sexto (título segundo *De los derechos del gobernado*) de la garantía en materia penal a favor del indígena de contar con un traductor y, a pesar de su redacción (“Si el *indiciado* fuere indígena, durante el *proceso* se le proveerá de un traductor que hable su lengua”), debe entenderse en el sentido de que gozará de ese derecho tanto en su calidad de inculpado o *indiciado* durante la averiguación previa (*procedimiento*) como de enjuiciado o *procesado* en el juicio penal (*proceso*).

El siguiente capítulo, el segundo, está dedicado especialmente al tratamiento *De los pueblos indígenas*. Según el primer párrafo del artículo octavo “En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas”, lo que significa que el reconocimiento del derecho indígena abarca todo proceso judicial. El segundo párrafo reconoce la jurisdicción indígena en materia penal al interior de las comunidades indígenas, siempre que se trate de miembros de un mismo pueblo (“se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate”), pero remite a una ley reglamentaria para establecer competencias, lo que desde luego, permite advertir que la gravedad de los delitos será una limitante para el conocimiento de esos asuntos, reservándose a la justicia indígena los delitos menores.

La Constitución dispone también la aplicación de los usos, costumbres y prácticas jurídicas en lo relativo a la enajenación de las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas y ordena que aquéllos se recopilen, reconozcan, garanticen y regulen por las leyes que rigen en

¹¹⁷ En gran medida nos apoyamos en la información previamente analizada de nuestro subcapítulo de “Etnodemografía”, con la salvedad de que nos abocamos, para los datos etnográficos que presentaremos en este apartado de constituciones locales, a la población total indígena, es decir, la referencia incluye a los que estaban registrados como menores de 4 años de edad cuyos padres hablan una lengua indígena, de conformidad al Censo de 1990; consultamos también, L. M. Valdés, *Los Indios en los Censos de Población*, pp. 74 y 94-100. Nuestra capacidad no nos permitió el análisis por entidad, del censo de 1995, pero al hacer la inclusión mencionada, creemos que nos aproximamos a la situación actual.

¹¹⁸ Sobre la situación de los tarahumaras y su derecho, véase *Informe sobre el Programa de Atención a las Comunidades Indígenas de la Sierra Tarahumara*, CNDH, México, 1993; Yuri Escalante Betancourt y Sandra Gutiérrez Sandoval, *Etnografías Jurídicas de Rarámuris y Tepehuanos del Sur*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 9, INI, México, 1994; Ricardo J. Robles y Carlos F. Vallejo, “Los Juicios en el Pueblo Rarámuri” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, CNDH, México, 1ª ed. 1995 (reimp. 1997), pp. 71-95; Horacio Lagunas Cerda, “La Justicia entre los Tarahumaras”, pp. 52-55; y *Organización, Desarrollo y Gobierno Indígena en la Tarahumara*, SEDESOL, México, 1998.

materia civil dentro del estado de Chihuahua (art. 9). Implica, así, codificación del derecho indígena sustantivo y su incorporación al derecho positivo local.

El artículo 10 establece la coordinación entre el estado y los pueblos indígenas en materia de salud, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres y, en el ámbito educativo, se establece como objeto de atención especial la educación de los pueblos indígenas, buscando que sea proporcionada por los mismos pueblos y, si lo solicitan, será bilingüe.

Igualmente, se prevé esta última prescripción en el capítulo primero del título duodécimo, *De la educación pública*, además de establecerse que el criterio de la educación que imparta el estado atenderá a la continuidad y acrecentamiento de su "cultura plural", formada a partir de su "realidad pluriétnica" (art. 144.II.B)¹¹⁹.

Dentro de las facultades del Congreso local, está la de "dictar leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos" y con la participación de un representante de ellos cuando se discutan las mencionadas leyes, a quien se le concederá el uso de la palabra de igual modo que a los diputados, pero sin derecho a votar (arts. 64.XXXVII y 53).

2. *Hidalgo*. El 6% de la población indígena del país se concentra en el estado de Hidalgo, por lo que se ubica en lugar número 7 con relación a los demás estados y, en cuanto a la proporción respecto a la población total de cada entidad federativa, ocupa el quinto lugar en el país pues en Hidalgo uno de cada 5 habitantes habla una lengua indígena. De las etnias, las más importantes son la náhuatl con 188,530 personas —cantidad equivalente al 16% de los pueblos nahuas—; la mayor concentración otomí con 117,393 —42% del total de la etnia—; y el 20% de los tepehuas (2,001 personas).

En la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo*¹²⁰, observamos que en el reconocimiento de la composición pluricultural del estado se introduce el concepto de *patrones propios de conducta* a la vez que el de prácticas y costumbres jurídicas, así como el de *grupos sociales de culturas autóctonas* junto al de *comunidades indígenas*. Dichos patrones de conducta y costumbres jurídicas se protegerán para *preservar su forma de vida* (de grupos y comunidades) y deberán *tomarse en cuenta en el ámbito de las respectivas competencias de los poderes del Estado* (incluyendo, por tanto, al judicial), siempre que no contraríen normas de orden público y en los términos que establezcan las leyes reglamentarias, las cuales deben garantizar *a sus componentes* el efectivo acceso a la jurisdicción del estado y proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

Asimismo, se establece como un derecho de esas comunidades el que *se consideren tales rezagos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad*, respecto de lo cual, cabe admitir que el aislamiento y la marginación propician condiciones de rezago frente a la cultura nacional, pero no se debe admitir la presunción colonialista de caracterizar como *rezago* el contenido de las culturas indígenas.

Por otra parte, encontramos que desde 1982, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Hidalgo se atribuye el carácter de auxiliares de la administración de justicia a las autoridades locales, trascendental en el caso de las comunidades indígenas¹²¹.

¹¹⁹ José Luis García Naranjo. "Realidad Pluriétnica en Chihuahua" en *Boletín*, número 12, mayo-junio, INI, México, 1997, pp. 28-29

¹²⁰ Artículo 5. último párrafo (título segundo, *De las garantías individuales y sociales*): "El Estado de Hidalgo, tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los 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 rezagos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. 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 y garantizará a sus componentes 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 propias leyes establezcan".

¹²¹ En materia educativa, y como eco de la Ley General de Educación de 1993, resulta interesante el Acuerdo, publicado el 11 de septiembre de 1995 en el Periódico Oficial del estado, por el que se autoriza al Instituto de Ciencias y Estudios Superiores de Tamaulipas a impartir en el Instituto de Ciencias y Estudios Superiores de Hidalgo diversas Licenciaturas y Maestrías en cursos intensivos de verano, así como en las modalidades escolarizada y mixta en Huejutla de Reyes, Hidalgo, dentro de las cuales se incluye la Licenciatura en Educación Indígena; aunque,

3. *Nayarit*. Los grupos étnicos más importantes en Nayarit son los coras y los huicholes. Los primeros se concentran en este estado en un 95% del total de la etnia, mientras que los segundos representan al 45% de todos los huicholes. Ambas etnias a su vez constituyen el 83% de la población indígena de Nayarit, cercana a las 30 mil personas; su proporción frente a la población total del estado es de 3.5%¹²².

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit* establece en su título primero, capítulo tercero, *De los habitantes*, que el estado garantiza "la protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, tales como sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, dentro del marco de sus tradiciones, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado" y agrega "los Poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezcan las leyes" (art. 7.II).

Consideramos que pese a la brevedad del tratamiento constitucional, al remitirse a una ley reglamentaria que no tiene la desventaja de una limitante en lo que se refiere al poder judicial, permite no sólo que el derecho indígena se introduzca a todos los campos del derecho procesal positivo nayarita, sino que sea reconocido y respetado por todas las autoridades estatales.

Una de las modificaciones a las leyes secundarias fue la adición, en agosto de 1993, al Código de Procedimientos Penales del Estado de Nayarit que señala "durante las diferentes etapas del proceso el juzgador tomará en cuenta el grupo étnico del inculpado, designando traductor y perito especial que capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional" y contempla que los peritos también pueden ser miembros de la propia comunidad indígena, siempre que conozcan ampliamente las normas consuetudinarias del grupo en cuestión. Esto es acorde como vimos con la exigencia que Esther Prieto reclamaba con relación al artículo 6 del Estatuto de las Comunidades Indígenas de Paraguay.

4. *San Luis Potosí*. Esta entidad federativa se encuentra dentro de las diez de mayor población hablante de lenguas indígenas y de éstas las más importantes son la náhuatl, la huasteca y la pame. Se asientan en su territorio, del total de integrantes de la primera etnia el 10% (122,664), de la segunda más del 50% (68,733) y casi el 99% de la tercera (5,669), que está enclavada en la sierra madre oriental y con ese porcentaje se convierte así en una etnia exclusiva del estado¹²³. El 12.4% de la población total del estado habla una lengua indígena.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí*, revisada hasta sus reformas al día 15 de noviembre de 1996, consagra en el título segundo, *De los principios constitucionales*, artículo noveno, la composición pluricultural del estado y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas: remite desde luego, a una ley la promoción del respeto y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, *medicina tradicional* y modos específicos de organización comunitaria. Además, garantiza a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del estado disponiendo que se tomen en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, en *los juicios y procedimientos* en que aquéllos sean parte.

También concede rango constitucional al derecho de las personas indígenas que no hablen español de contar durante *todo el procedimiento* con el auxilio de un traductor. Establece la

propiamente, la primer licenciatura en materia indígena en México es apenas un proyecto, pues podría impartirse en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas, e incluiría una base multidisciplinaria sobre sociología, antropología, derecho y medicina, como informó Rodolfo Pino Robles, indígena aymará, quien es investigador del Departamento de Estudios Indígenas del Colegio Federado de Saskatchewan, al Norte de Canadá, y que en 1976 se convirtió en la primer universidad indígena en ese país (NOTIMEX, 26/ene/99).

¹²² Acerca de su derecho véase Y. Escalante Betancourt, *Etnografías Jurídicas de Coras y Huicholes*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 8, INI, México, 1994. Y de Jorge Alberto González Galván, *El Derecho Consuetudinario de las Culturas Indígenas de México: Notas de un Caso: los Nayerij*, Serie E, Varios, 61 IJ-UNAM, México, 1994 (fue su Tesis de Doctorado); *El Estado y las Etnias Nacionales*, pp. 182-202; y *Derecho Indígena*, pp. 54-74; en los que trata del derecho de los coras (nayerij) y huicholes (warririka) y sus relaciones con el orden jurídico nacional; véase también *Organización, Desarrollo y Gobierno Indígena en la Región del Nayar*, SEDESOL, México, 1998

¹²³ Sobre ella, véase José Luis Noria Sánchez, "El Pueblo Pame y la Acción Indigenista Oficial" en *América Indígena*, vol. LIV, núm. 3, julio-septiembre, México, 1994

integración de Consejos Indígenas para cada etnia, como coadyuvantes y auxiliares de la acción del estado de acuerdo a las formas específicas de organización que determine cada una de ellas; y por lo que respecta a la educación que se imparta en las comunidades indígenas, deberá darse en la lengua de la etnia de que se trate, así como en el idioma español. En cuanto a las leyes sobre la materia que expida el Congreso local, deberán ser traducidas, impresas y publicadas en las diversas lenguas de los grupos étnicos que habitan en el estado.

El título tercero relativo a *los organismos de defensoría social*, en su artículo 18 dispone que los defensores sociales (es decir, el defensor de oficio y el procurador de la defensa del trabajo), deberán hablar y escribir, además del idioma español, la lengua del grupo étnico al que pertenezcan las personas indígenas que atiendan.

5. *Veracruz*. En este estado, se concentra la cuarta parte de la población náhuatl del país; su número, que sólo es superado por el estado de Puebla, es de alrededor de 300 mil personas y constituyen el 50% de los indígenas veracruzanos. Además, son significativas las etnias zapoteca, otomí, chinanteca y zoque, pero sobre todo, la totonaca¹²⁴, que con más de 111,305 representaba más del 50% de esa etnia; la huasteca, con 46,897 equivalente casi al 40%; el 65% (5,742) de la etnia tepehua y más del 90% (29,203) del total de los popolucas¹²⁵. La población indígena de Veracruz representa poco más del 10% tanto en relación a la población total del estado como en relación a la población del país. Ocupa el tercer lugar en números absolutos, a nivel nacional.

El Código Penal del Estado de Veracruz acogió en 1980 el error de prohibición (art. 18) con efectos atenuantes de penalidad (art. 62):

Quando la conducta o hecho se realicen en la ignorancia de que se encuentren regulados por la ley penal o por la falsa apreciación de ésta, en virtud de error esencial e invencible, se podrá imponer al agente hasta la tercera parte de la sanción correspondiente por el delito cometido o sujetado a una medida de seguridad tendiente a su incorporación social, según la naturaleza del caso.

Quando el sujeto realice el hecho en situación de error invencible, en cualquiera de los casos previstos por la fracción X del artículo 22, se le impondrá hasta la mitad de las sanciones establecidas para el delito de que se trate.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, dada en la ciudad de Córdoba el 24 de agosto de 1917, establecía (hasta la reforma publicada en la Gaceta Oficial número 114 del 22 de septiembre de 1994), en su título primero, capítulo segundo, *De los habitantes del Estado y de sus derechos y obligaciones* que "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 en los términos que establezca la Ley" (art. 6)¹²⁶.

b) Constituciones que regulan en igual sentido los derechos indígenas (México y Sonora)

1. *México*. Los fenómenos migratorios de índole laboral en las décadas pasadas han llevado indígenas de todo el país al área metropolitana, o conurbada del Estado de México, además de los que han tenido en él su asiento tradicional. La mayor representación indígena son las casi 100 mil personas equivalentes al 35% del pueblo otomí; también son representativas, con un promedio del 85% de su totalidad, las etnias mazahua (114,294) y matlazinca (1,205). La población indígena de ese estado equivale al 5.9% de la población total del país.

¹²⁴ Véase Pablo Yanes Rizo, *Etnografías Jurídicas de Totonacos y Otomies*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 11, INI, México, 1994; Victoria Chenaut, "Costumbre y Resistencia Étnica, Modalidades entre Totonacas" en Rodolfo Stavenhagen y Diego Iturralde (coords.) *Entre la Ley y la Costumbre: el Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, III-IIDH, México, 1990, pp. 155-190

¹²⁵ Véase Ramón Martínez Coria, *Etnografías Jurídicas de Zoques y Popolucas*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 10, INI, México, 1994

¹²⁶ En agosto de 1998 se presentó en la legislatura local un proyecto que comprende la autonomía y jurisdicción indígena.

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, que reforma y adiciona la del 31 de octubre de 1917, fue aprobada el 24 de febrero de 1995 y publicada el 27 del mismo mes y año, entrando en vigor el siguiente 2 de marzo. En *los principios constitucionales* de su título segundo, el artículo 17 reza:

El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica 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.

Como se ve, es similar a la Constitución Federal al no registrar nada respecto de la observancia de las prácticas y costumbres jurídicas en instancias judiciales y si no menciona los juicios agrarios es porque ya dijimos que se trata de competencia federal. Adicionalmente, dicho precepto establece:

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 del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes¹²⁷.

2. *Sonora*. Cuenta con alrededor de 60 mil indígenas que representan el 3.16% de la población total sonorense; de ella, 17,254 personas pertenecen a la etnia mayo, quienes conforman a su vez el 73% del total de ese grupo étnico. La otra etnia que caracteriza a Sonora es la yaqui, que se concentra en un 92% en su territorio con 10,081 integrantes¹²⁸. Desde luego, debemos mencionar a los 411 pimas en Sonora, que constituyen el 48% de ese grupo étnico; así como al medio millar de indígenas de otra microetnia, la seri, que habita casi exclusivamente en ese estado.

En materia penal, la reforma al Código de Procedimientos Penales de Sonora, publicada en el Boletín Oficial el día 11 de mayo de 1992, adiciona el artículo 212 "bis" referente a utilización de dictámenes periciales de personalidad cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena; reforma también los artículos 215 y 217 referentes a designación y características de peritos en el caso mencionado.

Pero la *Constitución Política del Estado de Sonora*, del 15 de septiembre de 1917, con sus reformas hasta la Ley 179, publicada en el Boletín Oficial 39, Sección I, de fecha 11 de noviembre de 1996, no establece nada en lo concerniente a la consideración de las prácticas y costumbres jurídicas indígenas en los juicios del fuero local en los que un indígena sea parte, no obstante que se establece la garantía del efectivo acceso a la jurisdicción estatal. En efecto, en el título preliminar, segundo párrafo del artículo primero, se señala que:

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.

No obstante, se establece en el capítulo segundo del título quinto relativo al *ámbito de competencia de los municipios* la facultad y obligación de los ayuntamientos de proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos asentados en sus territorios (art. 136.X).

c) Regulación restringida de los derechos indígenas (Durango, Guerrero, Jalisco y Querétaro)

1. *Durango*. La población indígena de Durango equivale a menos del 2% de su población total y está constituida por alrededor de 21,901 personas, de las que tres cuartas partes son tepehuanos,

¹²⁷ Sobre el derecho indígena actual en el estado de México, véase José González Rodrigo y Regina Leal Güemez, "Recursos Naturales y Derecho Consuetudinario en la Región de Texcoco" en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 225-241

¹²⁸ Sobre estas etnias véase Salomón Figueroa Valenzuela, "Competencia Étnica y Políticas Estatales de Asignación de Recursos. El Caso de los Yaquis y los Mayos" en *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales*, Plaza y Valdés, IIS-UNAM, México, 1995, pp. 53 -75; así como Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva, *Insurgencia y Autonomía: Historia de los Pueblos Yaquis 1821-1910*, CIESAS/INI, México, 1996

quienes representan el 75% de ese pueblo indígena (los tepehuanos también se encuentran en menor proporción en Chihuahua y Nayarit)¹²⁹. Ninguna otra etnia en ese estado rebasaba a comienzos de la década la cantidad de 100 miembros, con las excepciones de la huichol (alrededor de mil integrantes), la náhuatl (579) y la tarahumara (349).

Con respecto a la materia indígena, la *Constitución Política del Estado de Durango*, del 5 de octubre de 1917, fue reformada en sus artículos 2, 3 y 70 fracción XXIV y se adicionó el artículo 55 fracción XXXVIII mediante el Decreto 360 de la 59 Legislatura, publicado en el Periódico Oficial número 5 de fecha 17 de julio de 1994. Sin embargo, no se previó expresamente el efectivo acceso a la jurisdicción del estado, ni el reconocimiento de sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios locales. Hasta la publicación del Decreto 91, de la 60 Legislatura, publicado en el Periódico Oficial 51, de fecha 27 de junio de 1996, continuaban dichos artículos en los siguientes términos.

El título primero, capítulo primero, *De los derechos públicos individuales y sociales* establece en la parte final de sus artículos segundo y tercero: “las leyes reconocerán la diversidad cultural y protegerán y promoverán el desarrollo de las etnias duranguenses, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social”, “en el caso de las etnias duranguenses, ésta [la educación] será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones”.

En el título tercero, capítulo segundo, sección D, el artículo 55, fracción XXXVIII, establece como facultad del Congreso la de expedir leyes para la conservación, educación e instrucción de los grupos étnicos del estado. Como resultado, la Ley de Educación para el Estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial el día 29 de junio de 1995 dispone que el Sistema Estatal de Educación comprende como tipos y modalidades de educación: básica, media superior, superior e indígena (arts. 16-19), y también se refiere a la educación indígena en la parte relativa al proceso educativo (arts 86-145).

2. *Guerrero*. La población indígena de Guerrero (360,374) lo sitúa en la posición número ocho de los estados con mayor proporción de hablantes de lengua indígena. Esa proporción representa en relación a la población total del estado el 13.75% y a nivel nacional el 5.65% de la población total indígena. Concentra el 10% (116,131) de la población total náhuatl¹³⁰ y al 20% (80,692) de los integrantes del pueblo mixteco. Pero las etnias guerrerenses son sin duda la tlapaneca, cuyo concentración es del 96% (65,458) y el 83% (23,456) de la amuzga¹³¹.

La *Constitución Política del Estado de Guerrero*, en vigor desde el 6 de octubre de 1917, contiene las siguientes prevenciones en materia indígena. En su título cuarto, *De la población del Estado*, dispone que “Los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”; esto constituye una adición al artículo 10 llevada a cabo el 12 de marzo de 1987 y con ello se creó la Procuraduría Social de la Montaña —precedente importante en México en cuanto a *ombudsman*— con la finalidad de promover acciones de bienestar y defensa de las etnias localizadas en la sierra de Guerrero.

Incluyendo sus reformas al 30 de enero de 1994, presenta también en el artículo 76 bis la creación de una Comisión de Derechos Humanos dentro del poder Ejecutivo, pero con autonomía

¹²⁹ Sobre esta etnia, véase Claudia Olvera Sierra, “Algunas Notas sobre el Caso Tepehuano” en Teresa Valdivia Dounce (comp.) *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*. Cuadernos de Antropología Jurídica, 7, vol. II, INI, México 1994, pp. 31-38; y Yuri Escalante Betancourt, “Panorama de la Normativa Interna e Instancias Jurídicas entre Coras, Huicholes y Tepehuanos” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 129-138

¹³⁰ Sobre los nahuas de ese estado, véase Abel Barrera Hernández, “Ritualidad y Poder entre los Nahuas de la Montaña de Guerrero” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 175-185

¹³¹ Sobre ésta, véase Modesta Cruz Hernández, *Los Usos de la Madera entre los Amuzgos*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Madrid, 1993

técnica y con prioridad para la protección de los Derechos Humanos en tratándose de indígenas y otros sectores vulnerables de la sociedad guerrerense.

Como puede observarse, existe omisión en la regulación particular respecto de los indígenas en el ámbito jurisdiccional y aunque la mención a *los poderes del Estado*, incluye al poder judicial, se hace en el sentido deplorable de la asimilación (*proveerán la incorporación*) y sin reconocimiento expreso a sus prácticas y costumbres jurídicas. Si bien, esto se explica porque se trata de una de las primeras reformas a las constituciones locales —y por ello importante en su momento—, no se justifica luego de la reforma federal y de ulteriores reformas locales, sobre todo por su considerable etnodemografía ¹³².

3. *Jalisco*. Este populoso estado, cuarto en ese rubro a nivel nacional, registra la presencia indígena de numerosas etnias pero con pocos integrantes cada una, debido sin duda a la atracción migratoria que ha significado desde el punto de vista laboral, como se confirma cuando advertimos en su territorio la presencia de personas de regiones étnicas distantes. Aun así, la proporción de hablantes de lengua indígena representa apenas medio punto porcentual respecto de la población total tanto estatal como nacional. En su parte colindante con Michoacán 1,745 purépechas representan menos del 2% de esa etnia y la más representativa es la de los huicholes, con 9,073 integrantes que equivalen al 47% de ese pueblo indígena y al 36.4% de la población indígena jalisciense ¹³³.

En materia educativa, la Ley General de Educación en Jalisco, publicada en el Periódico Oficial el día 5 de octubre de 1993, dispone las facultades y obligaciones de las autoridades educativas locales de prestar los servicios de educación inicial básica y especial, así como la normal, incluyendo la indígena; establece la participación del estado en la constitución del Sistema Nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, cuyo objetivo es la formación con nivel de licenciatura de maestros de educación inicial básica, incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena. Lo mencionamos, aunque sabemos que esto es un reflejo del ramo educativo a nivel nacional y no sólo de disposiciones constitucionales locales en materia de derechos culturales indígenas.

La *Constitución Política del Estado de Jalisco*, en vigor desde el 2 de agosto de 1917 y revisada hasta el Decreto número 15424 que reforma los artículos del 1 al 67, y adiciona los artículos 68 al 112, publicado en el Periódico Oficial el día 13 de julio de 1994, no señala expresamente el efectivo acceso a la jurisdicción del estado, ni siquiera por remisión al artículo 4º de la Constitución Federal, el cual, es referido sólo por cuanto a las *comunidades* que regula. Menos reconoce las prácticas y costumbres jurídicas indígenas en el ámbito judicial del estado.

El artículo 15, fracción III, establece:

¹³² Un importante ejemplo de la actividad desplegada por los pueblos indígenas en esta entidad federativa con motivo de la Década Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, es la Declaración de San Miguel Tecuicapan, suscrita por el Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas, Guerrero, A. C., en San Miguel Tecuicapan, municipio de Tepeacoacuilco, Guerrero, los días 21 y 22 de octubre de 1995, en la que los pueblos indígenas miembros del Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena y Negra, reunidos en el marco de su Quinto Aniversario, declararon su oposición a proyectos hidroeléctricos en cualquier parte del Río Balsas o en el Cerro de los Gavilanes que afecte el territorio que ocupan, como la Presa Hidroeléctrica San Juan Tetelecingo, o la Huixtla u Ozutla y acordaron luchar por la creación del nuevo municipio indígena autónomo del Alto Balsas y por la creación de la región autónoma del Alto Balsas, en el marco de la lucha que presenta la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Asimismo se propusieron ejecutar y consolidar su Plan de Desarrollo Alternativo de los Pueblos Nahuas del Alto Balsas (Plan Alto Balsas), mediante la capacitación técnica y administrativa para todos los grupos directivos de la comunidades nahuas, así como la consolidación del Fondo Regional de Solidaridad del Alto Balsas, la participación en el Foro Permanente de Desarrollo Alternativo en Guerrero, y el fortalecimiento del Fondo Estatal para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Guerrero. A nivel nacional con la coordinación de esfuerzos con la Convención Nacional Democrática y a nivel Internacional por medio de la Comisión de Coordinación de Organizaciones y Naciones Indígenas del Continente. Entre otros puntos también exigieron cumplimiento de la recomendación 104/95 de la CNDH, en relación a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas, en el Municipio de Coyuca de Benítez, que incluye en el punto 14 de la recomendación el apoyo para el desarrollo de los municipios más pobres del estado de Guerrero (Apareció publicada en la revista Tlahui, núm. 2, de febrero de 1996, pero nosotros la hemos consultado en la página electrónica www.cnmimexa.tlahuica.declaran.htm).

¹³³ Acerca de esta etnia, véase también, Ari Rasjbaum Godorezki, "Sobre el Origen de las Instituciones Huicholes" en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, vol. II, pp. 23-30; Samuel Salvador Ortiz, "Derecho Indígena Wixárika (huichol)" y Paul M. Liffman, Beatriz Vázquez y Luz Marí Macías, "Práctica Ceremonial, Tenencia de la Tierra y Lucha Territorial de los Huicholes", en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 139-154 y 155-174, respectivamente.

Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico, político y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —y a continuación contiene una redacción similar a la de la primera parte de ese precepto— sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

A pesar de esa regulación constitucional, el Código Civil de Jalisco, vigente desde el 14 de septiembre de 1995, señala en su presentación que

El Código que se actualiza [...] preceptúa que los seres humanos deberán tener igual consideración ante la sociedad y ante la ley, exceptuando sólo los casos de minoría de edad, de edad avanzada, de incapacidad psíquica o por pertenencia a una etnia: excepciones éstas que por sí solas explican la necesidad, en bien del armónico desarrollo social, de su especial consideración... (hemos añadido las cursivas).

Así también se establece en sus disposiciones preliminares (art. 1º); y por ello:

Los servidores públicos, teniendo en cuenta la falta de instrucción de algunas personas, su conformación cultural, su pertenencia a una etnia, su acceso de los medios de comunicación o su extrema pobreza, podrán eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraron o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público, ni se lesionen derechos de tercero [art. 17].

Dentro del capítulo relativo a los derechos de personalidad, se señala que “El Estado y la sociedad, respetarán las costumbres, monumentos, procedimientos y tradiciones culturales de las minorías y de los diversos grupos étnicos que las conforman. Se considera a la democracia como la forma de gobierno resultante de las decisiones mayoritarias, sin que tengan más derechos que las minorías, y éstas poseen la facultad de ser oídas y consideradas como manifestación de la cultura universal” (art. 27). Incluso, en la enumeración, ejemplificativa y no limitativa, de las personas jurídicas, se incluye junto a los ejidos, a las comunidades indígenas (art. 161.VII).

4. *Querétaro*. Con apenas veinticinco mil indígenas, 85% de los cuales son otomíes, la población hablante de lengua indígena en esa entidad representa el 2.4% de su población total. Quizá este factor numérico haya influido en una pronta regulación constitucional con el pronunciamiento de principios culturales sin tocar aspectos jurisdiccionales ni mencionar sus prácticas y costumbres jurídicas.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, del 4 de septiembre de 1917, incluyendo las reformas del 28 de diciembre de 1990, vigentes a partir del 5 de febrero de 1991, dispone en su título primero, *Derechos fundamentales*, parte final del artículo 4, que la educación promoverá el conocimiento de la geografía y la cultura del estado; de sus valores arqueológicos históricos y artísticos; de las tradiciones, lengua y creencias de los grupos étnicos, así como de su papel en la configuración y desarrollo de la historia e identidad de la Nación mexicana. Además, el segundo párrafo del artículo 12 ordena que las leyes propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan.

El título tercero, capítulo primero, sección tercera, establece que dentro de las facultades de la Legislatura está la de legislar en materia de patrimonio cultural y de conservación, restauración y difusión de los valores históricos y artísticos del estado, fijando las bases que permitan el fortalecimiento de la lengua, costumbres y tradiciones de las diferentes regiones y grupos étnicos del estado (art. 41.VIII).

2. Ausencia de reformas constitucionales en materia indígena

Aunque sabemos que en Campeche se aprobó la reforma en materia indígena en julio de 1996, el texto constitucional que pudimos conseguir data de 1991. Pero su contenido, como el de la de Oaxaca y Chiapas, se inscribe ya en la generación de reformas derivadas de los Acuerdos de San

Andrés ¹³⁴. En Baja California ¹³⁵, Morelos ¹³⁶, Puebla ¹³⁷ y Michoacán los proyectos en ese nuevo sentido se encontraban en discusión, todavía a fines de 1998 (igual Jalisco, con una nueva propuesta de reforma).

Las siguientes constituciones, hasta la fecha que se indica en cada una, no habían incluido en su texto reforma alguna en materia de derechos y cultura indígena: Aguascalientes (27 de septiembre de 1995); Baja California Sur (Decreto de 19 de Mayo de 1994); Guanajuato (Decreto 59 de 10 de marzo de 1995) ¹³⁸; Nuevo León (24 de Mayo de 1996); Sinaloa (23 de agosto de 1994); Tabasco (Decreto 214 de 20 de febrero de 1997); Tamaulipas (Periódico Oficial de 26 de enero de 1994); y Tlaxcala (Decreto del 24 de septiembre de 1993).

Otras dos constituciones tampoco contienen reforma alguna en la materia, sin embargo, el texto consultado sólo estaba actualizado hasta una fecha anterior a la reforma federal, como a continuación se indica: Yucatán (31 de diciembre de 1989); y Zacatecas (19 de noviembre de 1987). Finalmente, dos no refieren en el texto consultado la fecha de la actualización de su contenido: Colima y Coahuila.

3. Oaxaca

a) Etnodemografía

En Oaxaca se encuentra concentrada la mayor diversidad étnica del país, con etnias reconocidas y protegidas por la Constitución en el primer párrafo de su artículo 16. Cuentan con un número de integrantes que va desde los mil hasta los 350 mil, las cuales son, en orden ascendente: ixcateca, chocho, chontal, amuzga, zoque, náhuatl, huave ¹³⁹, cuicateca, triqui, chatina, mixe ¹⁴⁰, chinanteca ¹⁴¹, mazateca ¹⁴², mixteca y zapoteca; desde luego, también existen más de diez etnias

¹³⁴ En noviembre de 1998 y mayo de 1999, los artículos publicados en "Ojarasca" de *La Jornada*, de Magdalena Gómez (La reforma intravenosa) y Eugenio Bermejillo (Leyes y Gestos) hacen recuentos interesantes de las reformas locales. Este último comenta el libro de un abogado mixteco, Francisco López Bárcenas, *Diversidad Cultural y legislación Indígena en México*, aun sin publicar.

¹³⁵ Encontramos, en cambio, de Baja California el Acuerdo que crea la Comisión Estatal de Asuntos Indígenas, publicado en el Periódico Oficial el 27 de enero de 1995, en cuya integración aparece el coordinador de Desarrollo Social del Gobierno del Estado y como secretario técnico el delegado estatal del INI y sus facultades y obligaciones consisten en proponer y orientar recursos en favor de programas que fomenten la conservación de los valores culturales de los grupos étnicos, así como promover el desarrollo integral de la población indígena (arts. 3 y 5). El Código de Procedimientos Penales del Estado de Baja California, reformado mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial el 20 de septiembre de 1992, establece en sus artículos 59.III. 92, 169 bis, 171, 231 bis, 232 y 283, las disposiciones que hemos ya estudiado relativas a la mención en el acta de la averiguación previa y la sentencia del grupo étnico del sujeto involucrado: intervención de un traductor; obligación del juzgador de hacerse llegar datos del acusado indígena y dictámenes periciales, que podrán ser rendidos por peritos prácticos que pertenezcan al grupo en cuestión; además, se establece que el defensor podrá ser un integrante del grupo étnico al que pertenezca el acusado (art. 269).

¹³⁶ Del estado de Morelos encontramos un ejemplo de como lo único que anteriormente se regulaba en materia indígena era el arte folclórico: el Decreto 47 por el que se crea la Dirección de Artes y Oficios Populares dependiente de la Secretaría de Promoción Económica del Estado, publicado en el Periódico Oficial el día 4 de mayo de 1977, cuyas facultades son: preservación de artes y oficios populares; aseguramiento de la fidelidad de técnicas, formas, usos y procesos de arte popular autóctono y mantenimiento de sus raíces; fomento, difusión y conservación del patrimonio artesanal del estado; e impulso a la orfebrería indígena, artesanías y atuendos de folklore nacional. Incluso, el Código Civil de Morelos, vigente desde el 1º de enero de 1994, en su artículo 12 dispone, dentro de las excepciones al principio de que "nadie puede substraerse a la observancia de las leyes alegando que las ignora", que "el Juez podrá, oyendo al Ministerio Público, eximir a las personas físicas de las sanciones en que hubieren incurrido por esa causa, cuando no se trate de leyes de interés público y quien las incumpla sea de notorio atraso intelectual, de manifiesta pobreza o resida en lugar alejado de las vías de comunicación, particularmente si se tratare de individuos integrantes de pueblos indígenas. El Juez instruirá a la persona a quien exima de sanción, de los deberes que le imponen las leyes y, de ser posible, le otorgará plazo para que los cumpla". Justificamos la pobreza y la marginación, a las que desgraciadamente se ha empujado a los indígenas; pero la pretendida equiparación de la pertenencia étnica al notorio atraso intelectual, desconoce, lamentablemente, las especificidades culturales.

¹³⁷ Con respecto al estado de Puebla, resulta interesante la monografía de Julieta Valle Esquivel, "Los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Caso del Estado de Puebla" en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 49-72, en la cual sobresalen, entre otros apartados: La Población Indígena del Estado (II), La Acción Estatal (IV) y un catálogo de las organizaciones en el ámbito campesino e indígena (V). Por otra parte, sabemos que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, contemplaba desde 1974, entre los auxiliares de la administración de justicia a las autoridades locales, que en el caso de las comunidades indígenas representó una mínima pero importante participación.

¹³⁸ La Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial el día 8 de diciembre de 1992, prevé la investigación y preservación de la cultura local e indígena (arts. 22-28).

¹³⁹ Véase Ramón Martínez Coria, *Etnografías Jurídicas de Huaves y Mixes*, Cuadernos de Antropología Jurídica, 12, INI, México, 1994

¹⁴⁰ Los cerca de 89 mil mixes residentes en Oaxaca representan el 93% del total de esa etnia; sobre ella véase *Memoria de la Zona Mixe en el Estado de Oaxaca*, CNDH, México, 1991 y María Luisa Acevedo, "El Papel de los Sobrenaturales en la Solución de los Conflictos Territoriales" en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, vol. II, pp. 39-49

¹⁴¹ Véase Bernard Bevan, "Los Chinantecos y su Hábitat" en *México Indígena*, núm. 24, INI, México, 1987

con decenas o centenas de integrantes. En números absolutos, representan la mayor cantidad de hablantes de lenguas indígenas en relación con los otros estados del país; de hecho, podemos afirmar que uno de cada cinco indígenas reside en Oaxaca. Tiene, después de Yucatán, la mayor proporción de población indígena respecto de la población total: 40%.

Dentro de las costumbres jurídicas de sus pueblos indígenas, hemos seleccionado, para hacer un breve comentario, la poliginia entre los tacuates —etnia ésta que se ubica en las comunidades mixtecas del distrito de Jamiltepec—. A pesar de ser contraria al derecho nacional significa una situación normalmente aceptada y representa una forma de mostrar prestigio, riqueza y poder, elementos básicos en una comunidad indígena. Según sus propias normas, sólo puede practicar la poliginia el hombre que tiene los medios suficientes para el sostenimiento de sus mujeres y de todos los hijos que puedan nacer de esas uniones; además, la celebración del matrimonio como rito que incluye la petición de la novia, únicamente se lleva a cabo con su primera mujer que debe ser virgen y joven; las ulteriores deben ser viudas o que estén solas y mediante acuerdo mutuo. Las consecuencias patrimoniales de esta relación consisten en que solamente los hijos que nacen de la primera mujer pueden heredar y los de las demás pueden obtener parte de la herencia si así lo dispone el padre¹⁴³.

A pesar de la contradicción entre el derecho nacional y el derecho consuetudinario indígena, no podemos justificar la represión de la pluralidad pues constituye una violación a los derechos humanos y, en Oaxaca, también de los derechos constitucionales ya establecidos a partir de 1990, con la inclusión de los derechos indígenas en la Constitución local.

Miguel Alberto Bartolomé¹⁴⁴ explica cómo el racismo ha afectado los derechos culturales, lingüísticos y religiosos de los indígenas de ese estado mediante un “bloqueo histórico”; mientras en el discurso político estatal se habla de pluralidad, se enfatiza al mismo tiempo, en forma contradictoria, la necesidad de integrar la cultura oaxaqueña provocando un drama no sólo del pasado sino contemporáneo que dicho autor ha calificado como “inducción al suicidio cultural” o “ideología del renunciamiento étnico” por el hecho de que “la situación global supone haber colocado a individuos y sociedades enteras, en condiciones tales que hacen imposible o indeseable su reproducción cultural”.

b) Las reformas constitucionales de 1990

La *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, promulgada desde el 15 de abril de 1922, presenta adiciones y reformas en la última década relativas a los derechos indígenas. De las derivadas de octubre de 1990, los términos de las disposiciones constitucionales en materia indígena son los siguientes. Del título primero, *Principios constitucionales y garantías*, los artículos 12, 16 y 25 se refieren, respectivamente, al *tequio* como expresión de solidaridad comunitaria; a la composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran; y a derechos electorales.

¹⁴² Sobre la etnia mazateca, véase Juan José Santibañez y Gonzalo Varela, “Municipios y Tradiciones. Las Costumbres Jurídicas en las Comunidades Mazatecas” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 13-42

¹⁴³ Acerca de los tacuates, entre otros pueblos indígenas de Oaxaca, véanse los interesantes trabajos de Carmen Cordero Avendaño de Durand, *El Combate de las Luces. Los Tacuates*, Museo de Arte Prehispánico de México Rufino Tamayo, Biblioteca Pública de Oaxaca, México, 1992; *Supervivencia: Un Derecho Consuetudinario en el Valle de Tlacolula*, FONAPAS, Oaxaca, México, 1982; “La Justicia en el Derecho Consuetudinario en las Comunidades Zapotecas del Valle de Tlacolula” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 43-70; “El Derecho Consuetudinario Indígena”, *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios*, pp. 33-43; y *Contribución al Estudio del Derecho Consuetudinario Triqui*, Instituto de Administración Pública de Oaxaca, 1977 (2ª ed., CNDH, México, 1995) y *La Vara de Mando: Costumbre Jurídica en la Transmisión de Poderes*, H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, México, 1997; así como, Susana Drucker, *Cambio de Indumentaria, la Estructura Social y el Abandono de la Vestimenta Indígena en la Villa de Santiago Jamiltepec*, INI, México, 1963 (existe una edición del INI-CNCA, México, 1990) y Magdalena Gómez Rivera, “Derecho Indígena y Derecho Nacional en una Comunidad Zapoteca” en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 187-204. Acerca de la regulación del derecho indígena en la legislación civil, véase Ernesto Gutiérrez y González, “Propuesta de un Código Civil para los Pueblos Indígenas de Oaxaca. Contribución al Derecho Indígena” en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, 2a. época, año 1, núm. 3, junio-septiembre, 1994. Oaxaca, México

¹⁴⁴ “La Represión de la Pluralidad. Los Derechos Indígenas en Oaxaca” en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 49-72

El primer artículo mencionado, prohíbe el desempeño de trabajos personales, sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, pero prevé dos excepciones: una es el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial y, la otra, el tequio, según los usos de cada región étnica, el cual deberá ser preservado por las autoridades municipales. El tequio (faena o córima como lo llaman en otras regiones étnicas del país), es la costumbre de proporcionarse ayuda mutua entre los indígenas, y obedece a las relaciones de reciprocidad entre los miembros de la familia extensa de una comunidad o entre pueblos vecinos, que incluso ha trascendido y se ha extendido en la propia Constitución oaxaqueña, pues en 1991, se estableció dentro de las prerrogativas de los ciudadanos hombres y mujeres “colaborar voluntariamente en los trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a que pertenecen, sobre todo en caso de catástrofes, terremotos, inundaciones, incendios, etc., que implican una solidaridad voluntaria y moral a este fin” (art. 24.IV)¹⁴⁵.

El artículo 16 se refiere en su segundo párrafo a la protección del acervo cultural étnico, pero también prevé que la ley “promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas”; ya veremos su posterior modificación.

En cuanto al derecho indígena, en sus párrafos cuarto y quinto —que conservan su ubicación y redacción aún después de la reforma de 1998— dispone que la ley

establecerá 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 hablantes 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.

De ese modo, observamos que se impone un compromiso y no propiamente una obligación, para que en la legislación orgánica del poder judicial y la del ministerio público se incluya, en los cargos de jueces y procuradores, “de preferencia”, a personas que hablen lenguas indígenas; además, se recoge constitucionalmente la obligación de contar con un traductor bilingüe, en caso de que durante los procedimientos las autoridades no hablen la lengua del indígena involucrado. Y se establece la obligación de tomar en consideración al derecho indígena en *cualquier* procedimiento judicial, pero con el riesgo de que *el marco de la ley* reglamentaria pueda introducir restricciones. Con todo, la Constitución de Oaxaca no solo fue de las primeras en regular la materia sino la más avanzada.

Los conflictos de límites de bienes comunales o municipales, están regulados por los artículos 16, 90 bis y 94 de la Constitución. Se prevé en el sexto párrafo del artículo 16 que el estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva de dichos conflictos, con la participación de las autoridades tradicionales de *la región étnica*. Al efecto, la ley reglamentaria debe organizar una Junta de Conciliación Agraria con funciones exclusivamente conciliatorias que obrará como amigable componedora, y, como dispone que en sus laudos respetará estrictamente las disposiciones de la ley federal agraria, nosotros sostenemos que deberá considerar, según el artículo 164 de ésta, las costumbres y usos de los grupos indígenas, mientras no contravengan la ley ni se afecten derechos de terceros¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Se ha dicho que el tequio significa “la aceptación del aporte que las culturas indígenas pueden brindar al derecho nacional”, cf. Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, p. 84. Véase también, María Luisa Acevedo y María Teresa Pardo, “Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca” en *Cuadernos del Sur, Ciencias Sociales*, núm. 4, Oaxaca, México, 1993.

¹⁴⁶ Dispone también ese artículo de la Constitución oaxaqueña: “Es propósito de la Junta de Conciliación Agraria, además, promover que las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se apoyen y funden en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades, para que éstos tengan el valor jurídico de cosa juzgada. La Junta de Conciliación Agraria deberá constituir sus agencias de acuerdo a cada región y grupo étnico. Sus miembros serán nombrados por el Gobernador”.

También, según el artículo 94, los municipios de la entidad “previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan”, pero, además, se establece que “en los conflictos de límites que se susciten entre los diversos Municipios del Estado, podrán ser resueltos por convenios que celebren con aprobación del Congreso. Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia del Estado” y, sobre todo, se dispone en el séptimo párrafo que “los municipios del Estado, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar corporaciones de desarrollo regional”.

Otros artículos importantes de esta Constitución son, por ejemplo el que establece dentro de las facultades del Gobernador la de impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de la etnias del estado (Art. 79). En relación a esa disposición el ya citado segunda párrafo del artículo 16 manda que la ley establecerá las normas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y, encuadrado en el título sexto, *Principios generales de Administración Pública*, el artículo 150 dispone, en materia educativa, que la educación de los alumnos para ser integral comprenderá, entre otros aspectos que se señalan, los valores tradicionales de cada región étnica y en general del estado y que en las comunidades indígenas bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y las lenguas indígenas de la región.

Por último, el primer párrafo del artículo 151 establece que las autoridades vigilarán que la realización de las actividades turísticas preserven el patrimonio étnico y artesanal de los grupos indígenas y encomienda como responsabilidad del estado la promoción del desarrollo de dichas actividades “dentro del territorio estatal, asegurando en todo momento que los centros de turismo crezcan de manera integrada al desarrollo de la región donde están ubicados y contribuyan al desarrollo integral de la entidad”.

c) La reforma electoral indígena

El artículo 25 constitucional contiene prevenciones en materia electoral. Su adición del 13 de mayo de 1995, ordena que en la ley se establezca el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas; conforme al artículo tercero transitorio del decreto la reforma, entraría en vigor al aprobarse la ley electoral respectiva. Previamente, el 12 de febrero de 1992, se expidió el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), el cual, también fue adicionado el 13 y 25 de mayo, así como el 30 de septiembre de 1995.

Al respecto, Susana Thalía Pedroza de la Llave¹⁴⁷, afirma que “por un lado, se mantiene el sistema electoral tradicional pero, por otro lado, el artículo constitucional reconoce otro sistema electoral” y señala que la importancia de esta cuestión radica en que:

es un ejemplo en donde la legislación estatal reconoce, como ley, una práctica o costumbre electoral que es habitual en Oaxaca, pero también lo es en otras comunidades indígenas de otros estados de la República; esto es, convierte en derecho mexicano lo que son prácticas ajenas al sistema electoral tanto federal como estatal, por lo que tiene el valor de un experimento. Además, porque en este artículo se regula, a nivel estatal, lo señalado en el punto 21 del anteproyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas, que hace referencia al derecho a participar plenamente en la vida política de su Estado, de acuerdo con las leyes y costumbres indígenas.

Asimismo, Pedroza de la Llave advierte la existencia de diversos problemas que si son superados, este ensayo legislativo oaxaqueño podría servir de modelo para la organización de elecciones en los municipios mayoritariamente indígenas de los demás estados; sin embargo,

¹⁴⁷ “A Propósito de las Comunidades Indígenas: el Artículo 25 de la Constitución del Estado de Oaxaca (1990) y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales (1992) adicionados en 1995”. Libro Electrónico. Boletín 86, en Infojus (*Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86. IJ-UNAM México, 1997).

observa que la ausencia de un marco modelo de una ley reglamentaria a nivel federal, provoca que ante la urgencia de atender las demandas indígenas, las legislaturas estatales pueden llegar a regular la problemática de forma desordenada, produciendo a la creación de una diversidad de normas jurídicas que pueden ser contradictorias.

Más tarde, en marzo de 1997 se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución Oaxaqueña y, como consecuencia, el 30 de septiembre de ese año se adecuó el capítulo IV del CIPPEO, con la finalidad de "dar mayor funcionalidad y claridad al ordenamiento del proceso electoral por usos y costumbres"¹⁴⁸.

c) Las reformas constitucionales de 1998

En la iniciativa de reformas y adiciones a la Carta Política Fundamental de Oaxaca, firmada el 21 de marzo de 1998 por el entonces Gobernador Constitucional, Diódoro Carrasco Altamirano, éste afirma que "los derechos indígenas, ejercidos cotidianamente por ellos, no estaban reconocidos en nuestras leyes". Se trata del reconocimiento oficial de la existencia del pluralismo jurídico, no a título personal ni académico; admite que la vigencia del ejercicio cotidiano del derecho indígena; reconoce que es un derecho de *ellos*, y que *muestras* leyes, *nuestro* derecho no lo había reconocido.

La iniciativa comprende los artículos 12, 16, 94 y 151, en los cuales, enfatizando los antes olvidados derechos colectivos, se hace el reconocimiento de los pueblos indios como sujetos de derecho público, se eleva a rango constitucional la libre determinación de éstos y la validación de los sistemas normativos indígenas y de la jurisdicción de las autoridades tradicionales; además, se concede a las comunidades el uso y disfrute de los recursos naturales localizados en su territorio, siempre que éstos no sean del dominio exclusivo de la nación. Estas reformas fueron aprobadas por el Congreso de Oaxaca el 5 de junio del mismo año, con 28 votos a favor, cinco en contra y dos abstenciones, destacando la oposición de la bancada panista, principalmente por conducto del diputado José Isaac Jiménez¹⁴⁹.

El artículo 12 se adiciona para establecer que la ley secundaria determinará los casos en que los tequios sean considerados como pago de contribuciones, así como las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación de los mismos. La finalidad perseguida es evitar que se interprete dentro del ámbito laboral, en perjuicio de las garantías individuales, ubicándolo de manera expresa en el sistema impositivo como el pago de una contribución en especie fundado en una sanción colectiva análoga a la fiscal y con oportunidad de defensa de parte del sujeto obligado.

El primer párrafo del artículo 16 es complementado para reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas que integran el estado de Oaxaca, que

se expresa como autonomía en tanto partes integrantes el Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente: por lo tanto tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales, en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida. La ley reglamentaria determinará los pueblos y comunidades indígenas que el Estado reconozca y cuyos derechos hará valer y respetar.

El segundo párrafo es enriquecido para quedar en los siguientes términos:

La ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para: su organización social y política, sus formas de gobierno tradicional, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural, y en general para todos los elementos que configuren su

¹⁴⁸ "Exposición de Motivos" en *Propuestas de Iniciativas de Reformas a la Constitución Política del Estado. Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca*, p. 7

¹⁴⁹ Véase el comentario editorial "Un Paso a Favor de los Indígenas" en *La Jornada*, 6 de junio de 1998; sobre el tema también cf. Magdalena Gómez, "El Derecho Indígena en Oaxaca: Las Nuevas Iniciativas Constitucionales y Legales" en *Quórum*, año VII, núm. 60, mayo-junio, México, 1998

identidad. Los derechos sociales reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas se ejercitarán exclusivamente en forma directa por los interesados y sus autoridades, quedando prohibida la participación de gestores o intermediarios.

Esta última cuestión presenta la problemática planteada por el comentario editorial del periódico que hemos citado a pie de página de que aunque en espíritu puede parecer positivo, podría resultar nocivo para las comunidades la prohibición de que personas u organismos intermediarios participen en el ejercicio de los derechos sociales reconocidos a los pueblos indios, pues podría impedirse que las organizaciones civiles creadas por los propios indígenas para la atención de sus necesidades y demandas continúen realizando sus labores de asistencia, apoyo y gestión. En nuestra opinión, no existe tal riesgo, porque si bien se señala que son los propios interesados o sus autoridades quienes ejercerán directamente sus derechos, la propia Constitución Federal y, desde luego, la local, garantizan el derecho de libre asociación y ésta libertad no puede ser coartada cuando los interesados, miembros de las etnias afectadas, se organicen para la defensa de sus derechos sociales, lo cual, no es una gestión a nombre ajeno ni una intermediación sino actuación directa. Lo que pretende evitarse a nuestro juicio, es la intromisión de personas ajenas a esas etnias.

En el tercer párrafo se remite nuevamente a la ley reglamentaria el castigo de las diversas formas de discriminación social, el saqueo cultural de los pueblos y comunidades indígenas y los desplazamientos y reacomodos, debiéndose regular de estos últimos, los casos y condiciones en que procedan y los derechos y obligaciones que de ellos deriven.

En la parte final del párrafo sexto del artículo 16 sólo se sustituye, al referirse a las autoridades tradicionales, la expresión de *la región étnica* por la de *los pueblos y comunidades indígenas*, pues como se verá éstos son conceptos que se definirán en la ley reglamentaria.

Los párrafos añadidos, del séptimo al noveno, son del tenor literal siguiente:

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades tradicionales de los mismos, la ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y los procedimientos de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades tradicionales.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

La ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios, a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

El séptimo párrafo del artículo 94, se modificó para quedar así: “los municipios del Estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar asociaciones con pueblos y comunidades indígenas”, añadiendo el inciso *f* que señala también como objeto de las asociaciones “Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos”.

Por último, el primer párrafo del artículo 151 que también se reformó dispone:

Las autoridades fomentarán con preferencia las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el Estado de Oaxaca y vigilarán que la realización de estas actividades preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, así como que como [sic] consecuencia de dichas actividades no se deteriore el medio ambiente ni se demeriten sus propias riquezas turísticas.

Las reformas constitucionales aprobadas en Oaxaca significan sin duda un avance importante en materia de reconocimiento de los derechos indígenas y, la inclusión de conceptos como autonomía, libre determinación, territorio, uso y disfrute de los recursos naturales, que en el conflicto chiapaneco —como es bien sabido— provocó el rechazo del gobierno federal

estancando aquel proceso de paz, en Oaxaca fue posible por sus antecedentes legislativos y, desde luego, porque así lo han permitido las condiciones económicas y sociales.

d) La ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca

La ley reglamentaria del artículo 16 de la Constitución de Oaxaca comprende 8 capítulos, 61 artículos sustantivos y 4 transitorios; en estos últimos se ordena la traducción de la ley a las lenguas de los pueblos indígenas de Oaxaca y se encomienda su difusión a la Procuraduría para la Defensa del Indígena, tanto, en los pueblos y comunidades indígenas, como, en las dependencias y organismos de los gobiernos federal, estatal y municipal, especialmente en instituciones educativas y, en general, en las organizaciones representativas de la sociedad civil oaxaqueña.

Dentro de las disposiciones generales del primer capítulo encontramos el señalamiento de se trata de una ley de orden público e interés social que contiene un mínimo de prerrogativas en materia de derechos y cultura indígena y obligaciones de los poderes del estado en sus distintos ámbitos de gobierno, siendo de aplicación supletoria en esos rubros para todos los casos no previstos por las leyes locales (art. 1).

Dada esta supletoriedad, el artículo tercero transitorio ordena la derogación de todas las disposiciones de igual o menor rango que contravengan la presente ley. Según la exposición de motivos de la iniciativa este es el punto más avanzado de la legislación en la materia para satisfacer el propósito de que la ley se aplique a plenitud y sin impedimento legal alguno, pero cuidando, a la vez, que no invada la competencia de otras leyes vigentes; también se resalta en la exposición el que la ley reconozca y no otorgue derechos a los pueblos y comunidades indígenas, constituyendo la reglamentación al mandato del artículo 133 de la Constitución Federal en el ámbito de competencia de Oaxaca, en lo relativo a la ratificación del convenio 169 de la OIT.

Se identifican conceptual y descriptivamente a los pueblos indígenas de Oaxaca (art. 2); y se definen diversos conceptos, incluyendo a los sujetos fundamentales de la ley —a los cuales el estado de Oaxaca reconoce el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como con terceras personas— (art. 3) ¹⁵⁰.

En el segundo capítulo, titulado De los pueblos y comunidades indígenas, se establece su derecho a determinar libremente su propia existencia, a que su identidad sea reconocida y respetada, a definir quiénes son sus integrantes y a ejercer con autonomía sus derechos (art. 4). Se enuncia un principio igualitario para que ningún pueblo o comunidad indígena o cualquier núcleo no indígena sea considerado superior a los demás (art. 5). Se establecen también las obligaciones de las autoridades estatales, municipales y tradicionales para respetar y hacer respetar los derechos indígenas individuales y sociales (art. 6). Es el artículo 7 el que señala que en las relaciones entre los pueblos y comunidades indígenas y las autoridades “queda prohibida la

¹⁵⁰ “*Pueblos indígenas*: Aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca; poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera [sic] de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2º de este Ordenamiento. *Comunidades indígenas*: Aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2º de este Ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía. *Autonomía*: La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente para adoptar por sí mismos decisiones, instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura. *Territorio indígena*: Es la porción del territorio nacional que define el ámbito de espacial, natural, social y cultural en donde se asientan y desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado México ejerce plenamente su soberanía, el Estado de Oaxaca su autonomía, y los pueblos y comunidades indígenas expresan su forma específica de relación con el mundo. *Derechos individuales*: Las facultades y prerrogativas que el orden jurídico oaxaqueño otorga a todo hombre o mujer, independientemente de que sea o no integrante de un pueblo o comunidad indígena, por el sólo hecho de ser personas. *Derechos sociales*: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad, bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquéllos. *Sistemas normativos internos*: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para regular la resolución de sus conflictos”.

gestión de negocios y la participación de intermediarios; por lo que serán directamente los interesados y sus autoridades quienes promuevan o se apersonen ante las instancias competentes”.

La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas —regulada particularmente en el capítulo tercero—, será ejercida dentro de su territorio indígena, cuyos límites espaciales deberán definirse por cada pueblo y comunidad, en consenso con el estado y en su caso con los ayuntamientos y sin perjuicio de terceros (art. 8). Esta misma autonomía les permite a los pueblos y comunidades indígenas darse una organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres, pero siempre dentro del marco jurídico del estado: Constitución local, Ley Orgánica Municipal, CIPPEO y esta ley indígena en estudio (art. 9). La ley prevé que los ayuntamientos de municipios no indígenas deben incorporar entre sus integrantes a representantes de las comunidades indígenas que hubiere en dicho municipio ¹⁵¹, los cuales serán designados conforme a las tradiciones políticas de la comunidad en cuestión, debiéndose siempre respetar su autonomía y, en la organización del trabajo municipal, sus tradiciones, sus sistemas normativos internos y, además, tratándose de mujeres, su dignidad e integridad (arts. 11-12 y del capítulo V, el art. 43). Se regula también el derecho de formar asociaciones dentro y fuera del territorio del estado, de acuerdo a los artículos 94 y 96 de la Constitución local (arts. 13 y 14) y establece la competencia de la Junta de Conciliación Agraria en materia de conflictos agrarios en tierras de pueblos y comunidades indígenas (art. 16). Los casos y condiciones en que proceden los reacomodos y desplazamientos de los pueblos y comunidades indígenas provendrán exclusivamente de sus propias necesidades —requiriéndose a los involucrados una plena justificación ante los órganos competentes del estado— o cuando se motiven por el orden público —previo avalúo catastral e indemnización a los afectados—; la reubicación de los indígenas la hará el estado, escuchando a aquéllos, en tierras con calidad material y jurídica al menos igual a la que poseían y cuando desaparezca la causa de la reubicación tendrán prioridad para retornar a sus tierras y territorios (art. 15).

El capítulo cuarto, que trata sobre cultura y educación, establece el derecho social de los pueblos y comunidades indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de garantías contra toda forma de discriminación (art. 17). En el artículo 18 se tipifica el delito de etnocidio conforme a lo establecido en el sistema internacional para el genocidio cultural, sancionado con prisión de 3 a 6 años y multa de 200 a 500 salarios y se señala que para el caso de que los responsables sean servidores públicos y cometan el delito en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, adicionalmente serán sancionados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Oaxaca; comprende cuatro conductas diferentes ¹⁵². Se establece el derecho social de los pueblos y comunidades indígenas de mantener y desarrollar sus identidades, incluyendo el derecho de autoidentificación y a ser reconocidos como tales; a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales y a controlar y proteger su patrimonio cultural e intelectual, con la participación del estado en tales rubros (arts. 19-22). El régimen educativo está regulado en los artículos del 23 al 25, en los cuales se dispone el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a desarrollar y transmitir su

¹⁵¹ Interesa a tal grado este punto, dado que en Quintana Roo se ha discutido, sin que se haya implementado ni práctica ni legalmente, la inclusión de representantes mayas en los municipios indígenas del estado.

¹⁵² “I. Al que por cualquier medio atente contra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura y su propia lengua; II. Al que atente contra la integridad física, salud o reproducción de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas con el propósito de destruirlos total o parcialmente; III. Al que discrimine culturalmente, en forma grave y por cualquier medio a los integrantes de un pueblo o comunidad indígena. Se entiende por discriminación cultural grave toda acción u omisión que implique deshonra, descrédito o perjuicio al sujeto pasivo en razón de su calidad de indígena; IV. Al que fomenta de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida; o motiven su dispersión a través de desplazamientos o separaciones involuntarias de sus familias o de sus territorios”. En la ley quintanarroense el delito de etnocidio está limitado a la conducta que aquí aparece como fracción II y las restantes, aunque comprendidas en la ley, se reducen a meras faltas con sanciones pecuniarias.

cultura por medio de la educación formal e informal y a establecer y participar en los sistemas educativos, conforme a lo previsto en la legislación federal y estatal de la materia. Se garantiza a la niñez indígena el acceso a la educación bilingüe e intercultural y propone la eliminación de los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas tanto en el sistema educativo como en la legislación.

Se reconoce su derecho a establecer sus propios medios de comunicación y de practicar sus propias ceremonias religiosas, en ambos casos, con apego a la normatividad respectiva (arts. 26 y 27). Estos dos aspectos no dejan de ser meras declaraciones al referirse a materias federales.

El capítulo quinto, acerca de los sistemas normativos internos, es el más amplio, pues abarca dieciocho artículos. El estado de Oaxaca reconoce la vigencia y pluralidad de los sistemas normativos internos y la validez de sus normas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre que no contravengan la Constitución ni las leyes locales ni vulneren derechos humanos ni de terceros (arts. 28-30).

Se establece que para el ejercicio del derecho de petición toda promoción podrá redactarse en lengua indígena, con el correlativo deber de las autoridades de recibirla y responderla por escrito mediante la intervención de un traductor (art. 32).

La reglamentación del efectivo acceso a la jurisdicción del estado es acorde a lo dispuesto en los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 constitucional, sin restricciones. Se establece que en todo proceso judicial o procedimiento que se desarrolle en forma de juicio que sea competencia de las autoridades del estado y que involucre a un indígena que no hable español se debe contar con un traductor bilingüe oficial o particular, correspondiendo a las autoridades que conozcan del asunto la obligación de cumplir con esa disposición. Precisamente, los jueces, procuradores y demás autoridades administrativas que conozcan del asunto tienen el deber de tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres de los indígenas en todas la etapas procesales y al dictar la resolución en los juicios en que sean parte (art. 33, primer párrafo).

Esta disposición se complementa con otros artículos que disponen que en los procedimientos en que intervengan algún pueblo o comunidad indígena o algún hombre o mujer indígena y al resolver dichas controversias, las mencionadas autoridades estatales deben aplicar las leyes estatales vigentes, armonizándolas con las normas internas de cada pueblo y comunidad, buscando en todo caso la apropiada articulación entre las mismas (art. 34, primer párrafo). En consecuencia, en materia penal se establece que las autoridades deben considerar la condición sociocultural y económica de los hombres y mujeres indígenas a efecto de que sean incorporados al trabajo comunitario como forma de reparar el daño en los casos en que sea procedente la aplicación de un beneficio preliberatorio (art. 38).

En los procedimientos en que intervenga una parte no indígena, se establece la suplencia de la deficiencia de la queja a favor de la parte indígena. En caso de duda acerca de la calidad de indígena de una persona, serán las autoridades tradicionales del pueblo o comunidad que corresponda, quienes expidan la constancia respectiva y, de no obtener la constancia, el interesado puede acreditar su identidad cultural a través de los medios de prueba autorizados por la Ley Procesal Civil, requiriéndose para la testimonial un principio de prueba por escrito (art. 34, párrafos segundo a cuarto).

Corresponde también a la Procuraduría para la Defensa del Indígena y al Ministerio Público vigilar la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de los hombres y mujeres indígenas, desde el inicio de las averiguaciones previas hasta su consignación, particularmente, en la verificación de que cuenten con la asistencia de traductores bilingües y defensores de oficio, pues se dispone que la omisión de dicha asistencia da lugar a la reposición de las diligencias practicadas (art. 33, segundo párrafo).

También se establece la tramitación obligatoria de la segunda instancia en los casos en los indígenas o sus pueblos y comunidades sean parte o partes. Los Magistrados deben revisar de oficio que las actuaciones de los jueces que conocieron del asunto en primera instancia hayan reconocido y respetado los derechos indígenas individuales y sociales (art. 33, tercer párrafo).

La ley dispone que cuando se sometan a la consideración de las autoridades estatales las decisiones y sanciones dictadas por las autoridades tradicionales con base en sus sistemas normativos internos y dentro de sus ámbitos jurisdiccionales, aquéllas las compatibilizarán y convalidarán siempre que no contravengan a la Constitución Federal, la normatividad local y los derechos humanos (arts. 35 y 36) y se les hará saber también los casos de rebeldía o resistencia a la ejecución de las resoluciones de las autoridades indígenas, con la finalidad de que intervengan auxiliándolas en la eficaz ejecución de dichas resoluciones (art. 41).

Sin embargo, lo que la ley no aclara es cuándo deben someterse esas decisiones a los procedimientos de compatibilización y convalidación, ni quienes están facultados para solicitarlos y, desde luego, no se prevén las consecuencias derivadas de una declaración negativa de parte de la autoridad estatal.

En el artículo 40, la ley reconoce jurisdicción a las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas para procurar y administrar justicia en tres casos. Primero, en las controversias en las que ambas partes sean indígenas, independientemente del pueblo al que pertenezcan. Segundo, en los conflictos en que una de las partes no sea indígena, a elección de cualquiera de ellas; aquí observamos que, entonces, en el primer caso no hay derecho de elección, es decir, no es una justicia alternativa a la jurisdicción ordinaria, lo cual sólo ocurre cuando una parte sea indígena y la otra no sea indígena, pues uno u otro pueden elegir a la autoridad a la que se someterá la controversia. Y el tercer caso es cuando se trate de delitos cuya sanción sea solamente económica o no exceda de dos años de prisión; tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia; faltas administrativas y de policía; atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios trabajos y obras públicas, cuestiones del trato civil y familiar; incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar sus hijos a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia.

Las formalidades que deberán respetarse en el ejercicio de la jurisdicción indígena es que la resolución principal se asentará por escrito, debiendo contener las razones motivo de la misma; las sanciones deben respetar los derechos humanos y las garantías constitucionales; las audiencias deben ser públicas, otorgándose al acusado el derecho de ser oído en justicia; los límites máximos para las detenciones son de 36 horas si el asunto es administrativo y 48 si se trata de probable delito, quedando prohibidas todas las formas de tortura e incomunicación.

Esto nos permite afirmar que se trata de un procedimiento oral sin mayores formalismos que la resolución conste por escrito, dando libertad de manejo en cuanto a términos y plazos, pues precisamente la justicia indígena se caracteriza por su rapidez; el requerimiento de la publicidad de las audiencias es acorde con las costumbres indígenas, pero lo que parece una extrapolación es la división por materia, administrativa o penal, porque debemos recordar que en los procedimientos tradicionales indígenas siempre se ha soslayado esa clase de divisiones.

La parte final de ese artículo establece que “las resoluciones de las autoridades indígenas en los juicios de orden civil y penal, deben ser considerados como elementos necesarios para formar y fundar la convicción de jueces y magistrados”; con lo que se están sentando las bases para la formación de una jurisprudencia indígena que puede servir de apoyo en las sentencias que dicten los tribunales estatales en los juicios en que sean parte o partes los indígenas, es decir, se constituyen así aquellas resoluciones en fuente de consulta obligada para la aplicación del derecho indígena dentro del derecho positivo mexicano.

Se trata en realidad de una segunda vía de aplicación del derecho indígena. La primera queda a cargo de las mismas autoridades tradicionales indígenas a quienes se reconoce jurisdicción. La segunda corresponde a las autoridades jurisdiccionales del aparato estatal que tienen la obligación de respetar y aplicar los derechos individuales y sociales de los indígenas reconocidos por la ley, considerar su condición, prácticas y costumbres, armonizando las leyes estatales vigentes con las normas internas de cada pueblo o comunidad, y con la obligación para los juzgadores del orden civil y penal para dictar sus sentencias, de considerar las resoluciones que en esas materias dicten las autoridades tradicionales.

De la manera en que está regulada la jurisdicción indígena, creemos que no es una excepción a lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 17¹⁵³ de la Constitución Federal. Aun dentro de un enfoque positivista amplio, sostenemos que los tribunales a que se refiere el artículo 17 no son exclusivamente los establecidos por el Estado mediante su creación; por el contrario, lo son también los reconocidos por el Estado.

Las reglas de competencia se fijan en el artículo 40 que dispone que es competente la autoridad indígena del lugar en donde se cometió el delito o la infracción; o aquella del lugar en donde se ubiquen los bienes o cosas que sean materia de la controversia; y, la del lugar en donde resida el demandado, cuando se trate del ejercicio de acciones de contenido no pecuniario.

Por otra parte, la reglamentación del tequio está contenida en los artículos 45 y 46: será considerado como pago de contribuciones municipales en especie cuando consista en la realización de obras y servicios voluntarios y de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas de autoridades municipales, comunitarias y de las tradicionales de cada pueblo indígena. En caso de controversia entre dichas autoridades y los hombres y mujeres indígenas prestadores del tequio, se prevé la intervención conciliadora de la Procuraduría para la Defensa del Indígena y, de prevalecer el desacuerdo, conocerán del asunto la Secretaría General de Gobierno y en su caso la legislatura local.

De manera particular, los derechos de las mujeres y la niñez indígenas están reconocidos en el capítulo VI (arts. 46-51), y en el capítulo VII (arts. 52-57) se establecen medidas de conservación del ambiente y la protección de los recursos naturales de pueblos y comunidades indígenas, los cuales tendrán sobre dichos recursos el derecho de usufructo y de exigir la reparación de daños ecológicos por medio de la aplicación de sanciones conforme a sus sistemas normativos internos y tienen la obligación de realizar actividades de aprovechamiento sustentable. Finalmente, el capítulo VIII (arts. 58-61) establece la obligación del estado de combatir la desigualdad y la discriminación y de apoyar los programas y proyectos formulados por los pueblos y comunidades indígenas.

4. Chiapas

a) Etnodemografía

Chiapas es el segundo estado de la República con mayor población indígena, la cual asciende a 885,605 personas y equivalen al 13.55% del total de indígenas en el país. Es la cuarta entidad federativa en lo respecta a la proporción de hablantes de lengua indígena frente a su población total, con un 27.58%. Casi la totalidad de las indígenas tzeltales (258,153), tzotziles (226,681) y tojolabales (35,567) habitan en su territorio; además de porcentajes que van del 66 al 89% de las etnias mame, zoque y chol. También son significativas, por sus implicaciones, las etnias ya antes mencionadas de indígenas procedentes de Guatemala: kanjobal, cakchiquel y kekchi.

¹⁵³ Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

No podemos dejar de mencionar, dentro de las más de doce etnias con presencia en el estado, a las microetnias mochó y lacandona, con pocos centenares de integrantes ¹⁵⁴.

b) Conflictos religiosos, económicos, políticos y sociales

En la historia reciente de Chiapas, desde mediados de la década de los setenta, los indígenas tzeltales y tzotziles que viven en los Altos de Chiapas, enfrentan un conflicto de carácter religioso que llegó a convertirse en un problema social de grandes proporciones ¹⁵⁵. En sus informes, la CNDH señala que el origen del conflicto se debe en gran parte, al presencia del protestantismo en las comunidades indígenas, la cual está directamente asociada con la labor realizada en esa región por el Instituto Lingüístico de Verano desde 1938 —expulsado de México a principios de la década de los ochenta—, y por la influencia de la Central American Mission. Posteriormente, la religión ha servido como excusa de múltiples expulsiones de indígenas de sus propias comunidades ¹⁵⁶.

1. *Iglesias*. Entre otros grupos religiosos que permanecen en la zona están los presbiterianos y adventistas, testigos de Jehová, Asamblea de Dios, las Iglesias de Getsemani y Cristo, y los Pentecostés ¹⁵⁷. La permanencia de todas estas iglesias generó diversos problemas de coexistencia al interior de las comunidades indígenas, en algunas, sus miembros aceptan que quienes se incorporan al protestantismo continúen participando en los trabajos comunitarios, apoyan y asisten a las fiestas tradicionales y asumen cargos y funciones de representación; sin embargo, en otras, los excluyen o aislan, o ellos mismos se apartan y evitan participar en toda actividad de carácter religioso, civil o político, pues ello contraviene los lineamientos de su nuevo credo religioso; llegan incluso a apartarse del resto de la comunidad y a formar microcomunidades con mecanismos de organización y participación similares a su comunidad de origen.

2. *Expulsiones y conflictos ancestrales*. El rechazo en algunos casos se traduce en un conflicto que enfrenta a los miembros o grupos de la comunidad convertidos al protestantismo con aquellos que no los aceptan, y va desde el hostigamiento hasta la expulsión de las comunidades; y si bien hay ocasiones en que los protestantes son presionados a abandonar la comunidad por sí solos, con la oportunidad de vender o dejar encargadas sus tierras y demás pertenencias, generalmente, la expulsión implica la pérdida violenta de las propiedades y de los derechos políticos de los afectados. El número de indígenas expulsados alcanzó cerca de los veinte mil, que se han refugiado principalmente en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, o en otras comunidades o regiones del estado como la Selva Lacandona o en la región de los Chimalapas, en los límites con el estado de Oaxaca, lo que a su vez ha provocado nuevos enfrentamientos por la presión de la tierra.

¹⁵⁴ Sobre estas etnias véanse Perla Petrich, *La Alimentación Mochó. Acto y Palabra*, UNACH. Centro de Estudios Indígenas, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 1985; Jan de Vos, "Lacandonia: la Frontera Perdida" en Alain Breton y Jacques Arnould (coords.), *Los Mayas. La Pasión por los Antepasados, el Deseo de Perdurar*. Grijalbo, México, 1995 (traducción de la edición de Autrement Editions, Paris, 1991, por Hélène Lévesques Dion), pp. 183-189; Singrid Dichtl, "La Selva Lacandona" en *México Indígena*, núm. 24, INI, México, 1988; Héctor Ortiz Elizondo, "La Perspectiva Antropológica en Materia Legal. La Muerte de una Niña lacandona" en *Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, pp. 205-213. Una causa que se suma al limitado crecimiento de la etnia lacandona obedece a que su reproducción se basa en una estricta endogamia —que presenta también la aceptación de la poliginia—, cf. Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, pp. 87-88.

¹⁵⁵ Cf. Beller Taboada, *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México*, pp. 94-97; *El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de Los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos*, investigación realizada por Rosa Isabel Estrada Martínez, CNDH, México, 1992 (Segundo Informe, 1995).

¹⁵⁶ Véanse *Memoria: Audiencia Pública sobre las Expulsiones Indígenas y el Respeto a las Culturas. Costumbres y Tradiciones de esos Pueblos*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, H. Congreso del Estado de Chiapas, México, 1992; Magdalena Gómez Rivera, "Las Cuentas Pendientes de la Diversidad Jurídica. El Caso de las Expulsiones Indígenas Por Supuestos Motivos Religiosos en Chiapas, México" en Victoria Chénaut y Teresa Sierra (coords.), *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, CIESAS, México 1995.

¹⁵⁷ A partir del reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones religiosas, podemos encontrar algunos ejemplos de los registros de éstas, publicados en el DOF; de manera particular de algunas con clara influencia en sectores rurales, por ejemplo: Acuerdo de la solicitud de registro de la asociación religiosa denominada, Consejo Indígena Campesino Evangélico de México (16 de junio de 1993); contiene un extracto de la misma, patrimonio, sus representantes legales, estatutos, requisitos, bases fundamentales, doctrina, asociados y ministros de culto.

La Constitución Federal establece la libertad de cultos en el artículo 24¹⁵⁸. Sin embargo, la situación en Chiapas rebasa la dimensión propiamente religiosa, pues los enfrentamientos están asociados a otros conflictos ancestrales y aún no superados que involucran las restantes dimensiones de la vida comunitaria, económica, política y cultural. Desde luego, todos estos conflictos entre los indígenas tzeltales y tzotziles de los municipios de San Juan Chamula, Zinacantán, Amatenango del Valle, Chenalhó y Mitontic, propiciaron que los caciques y algunas autoridades tradicionales aprovecharan la situación para expulsar de las comunidades a "elementos perturbadores" entre los que se encuentran protestantes, católicos, militantes de partidos de oposición y miembros de organizaciones campesinas independientes¹⁵⁹.

3. *La rebelión zapatista*. El movimiento indígena más importante de los últimos años es la rebelión, el 1° de enero de 1994, de los neozapatistas¹⁶⁰. Es una rebelión indígena surge en Chiapas pero trasciende al ámbito nacional, no como las innumerables que se dieron a lo largo de cinco siglos, sino una que está por dejar plasmada, ahora sí, su presencia constitucional; no una presencia escondida en la igualdad ante la ley, ni una presencia disfrazada de agrarismo y, menos, una existencia indigenista de facto o política; tampoco una existencia jurídica de principios poéticos inaplicables. Y no tratamos de hacer apología, sino de analizar.

La prensa nacional dio cuenta de una guerra de doce días y, desde entonces, de un cúmulo de acontecimientos que especialmente nos interesan. Con motivo del alzamiento armado y la toma de ciudades por los indígenas rebeldes, se emitió la primera *Declaración de la Selva Lacandona*, con la cual los zapatistas declararon la guerra al gobierno federal y anunciaron su "lucha por democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos". Con aquél título vendrían posteriores proclamas, la segunda, el 12 de junio de 1994, para convocar a la realización de la Convención Nacional Democrática y con la tercera y cuarta, el 1 de enero de los años 1995 y 1996, el EZLN propuso a la sociedad, la formación de un Movimiento para la Liberación Nacional que dio lugar a la fundación, en septiembre de 1997, del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN).

El expresidente Salinas negó que se tratara de un alzamiento indígena y ofreció "el perdón" a quienes depusieran las armas, al efecto, el Congreso de la Unión aprobó su propuesta de *Ley de Amnistía*, cuyo objeto fue decretar amnistía en favor de las personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal hasta la fecha de entrada en vigor de esa ley, por los

¹⁵⁸ "Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre y cuando no constituyan delito o falta penados por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna".

¹⁵⁹ Los conflictos se conocían y habían sido denunciados antes de que se agudizaran, véase Teresa Valdivia Dounce (comp.), *Encuentro de Autoridades Tradicionales: Tlaxiaco, Guachochi, Chenalhó, Zongozotla, 1988-1989*. Cuadernos de Antropología Jurídica, 1. INI, México, 1994. Y aún desde tiempo atrás, véase Ricardo Pozas Arciniaga, *Chamula: Un Pueblo Indio de Los Altos de Chiapas*. Clásicos de la antropología, 1. 2 tomos, INI, México, 1987. La antropología prestaba auxilio en el conocimiento de la vida social y jurídica propia de esas comunidades, pero no ha sido debidamente atendida: Jane F. Collier, *Law and Social Change in Zinacantan*, Stanford, 1973 y "Justicia Popular en Zinacantan" en *América Indígena*, vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1982. México: Frank Cancian, *Economía y Prestigio en una Comunidad maya: el Sistema Religioso de Cargos en Zinacantan*, Presencias, 13. INI-CNCA, México, 1989; Deborah Dorotinski, "Investigación sobre la Costumbre Legal Indígena en Los Altos de Chiapas 1940-1970" en *América Indígena*, año XLIX, núm. 2, vol. XLIX, abril-junio, 1989, III. México, pp. 275-304 (también en: *Entre la Ley y la Costumbre. El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, III-IIDH, México, 1990, pp. 65-94); William R. Holland, *Medicina Maya en los Altos de Chiapas: Un Estudio del Cambio Sociocultural*, Presencias, 4. INI-CNCA, México, 1989 y "Hechicería, Nahualismo y Control Social en Tenejapa, Pueblo Tzotzil"; Henri Favre, "Autoridad y Control Social: el Espíritu Tzeltal-Tzotzil", estos dos últimos en Teresa Valdivia Dounce (coord.), *Usos y Costumbres de la Población Indígena de México. Fuentes Para el Estudio de la Normatividad*, INI, México, 1994; y Tania Palencia Prado, "La Costumbre Jurídica en Los Altos de Chiapas" en *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, vol. II, pp. 9-21.

¹⁶⁰ Dentro de la bibliografía sobre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), citamos para nuestros efectos a José Arellano Sánchez y Margarita Santoyo R., "Racismo y Nuevos Sujetos Sociales en Chiapas. El Surgimiento del EZLN" en *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI*, pp. 139-169; véase también Chiapas, *Guerrillas, Movimiento Indígena y Reformas Legales. Neoliberalismo e Insubordinación*, IIE-UNAM, México, 1997. Además del EZLN se han presentado diversos brotes guerrilleros, principalmente en Guerrero, como los encabezados por el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y, recientemente, en marzo de 1999, el Comando Campesino Insurgente, que se presentó en la ciudad de Ometepec, región de la Costa Chica, mediante un comunicado difundido en medios locales en el que llamó a la población a apoyar la lucha armada.

delitos de sedición, o porque hayan propiciado la rebelión, o por conspiración con el propósito de alterar la vida institucional del país (art. 1º).¹⁶¹

Por su parte, el EZLN planteó cinco condiciones para establecer un diálogo con el gobierno federal: reconocimiento como fuerza beligerante, cese al fuego de ambas partes, retiro de las tropas federales, cese al bombardeo indiscriminado y formar una comisión nacional de intermediación, y también presentó sus demandas sociales, económicas y políticas, a nivel nacional, estatal, y las específicas en relación a los indígenas y campesinos; con relación a éste último aspecto, las más de 280 organizaciones reunidas en el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Chiapas plantearon la necesidad de nuevas modificaciones constitucionales que reconocieran los derechos de los pueblos indígenas.

4. *La paz y la reconciliación.* Los intentos por la paz fueron diversos: destaca la labor de Samuel Ruiz, el Obispo de San Cristóbal. Se sucedieron cargos y puestos; mientras que Jorge Carpizo sustituyó a José Patrocinio González Garrido en la Secretaría de Gobernación; y ante la renuncia del gobernador interino, Elmar Setzer, fue sustituido por Javier López Moreno. Hubo varias comisiones y comisionados, la primera, el 12 de enero de 1994, cuando el gobierno anunció la creación de una Comisión Especial formada por Eraclio Zepeda, Andrés Fábregas y Eduardo Robledo Rincón; luego, se nombró a Manuel Camacho Solís como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas y vinieron las conversaciones de paz en la Catedral de San Cristóbal.

En mayo de 1994, el jurisconsulto Ignacio Burgoa Orihuela, al igual que otros especialistas del derecho, fue invitado a escribir un artículo para ser incluido en un libro relativo al conflicto chiapaneco¹⁶². En el artículo que desarrolló, bajo el título "Constitución, Estado de derecho y derecho a la rebelión", con base en los principios de juridicidad y de inviolabilidad de la constitución, afirmó que los rebeldes incurrieron en una conducta delictiva prevista en el artículo 132 del Código Penal Federal que se traduce en "la subversión del orden constitucional", dado que no presenta el carácter de revolución; sostuvo también que la autorización de la concertación del "pacificador" Camacho Solís significó actuar "solapando tácitamente este delito"; además, aseveró que si bien la ley de amnistía tuvo como propósito facilitar la concertación, ésta fue inoperante pues el delito de rebelión no ha concluido al continuar sus autores levantados en armas contra las instituciones del país y porque sólo abarcó un breve periodo y no los hechos delictivos posteriores; y, desde luego, calificó de invasión a la órbita de las autoridades del Estado con violación al artículo 130 constitucional, la intervención de un ministro de un culto y la celebración de las pláticas de concertación en un templo religioso.

El 23 de junio de 1994 Jorge Madrazo fue nombrado como nuevo Comisionado para la Paz, y ocupó el cargo hasta diciembre de ese año. También se llevaron a cabo las elecciones en las que se proclamó como gobernador a Eduardo Robledo Rincón, lo cual, junto con otros hechos alegados por el EZLN, como provocaciones militares, llevaron a la suspensión del diálogo con el gobierno. Posteriormente apareció una nueva comisión para el diálogo y la mediación por la paz integrada por legisladores y reconocida por la Secretaría de Gobernación como la instancia mediadora para el diálogo, con el nombre de Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).

El nuevo año de 1995 trajo también nuevo secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma; nuevo gobernador, Julio César Ruiz Ferro; nuevas órdenes de aprehensión con el anuncio de la identidad del subcomandante Marcos; y nueva ley: el Presidente Ernesto Zedillo y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación en el estado de Chiapas firman la iniciativa de *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*; luego de su discusión y modificación fue aprobada por el Congreso de la Unión, publicándose en el DOF el 11 de marzo de ese año. En ella se hace referencia a los principios, agenda, bases, reglamentos y

¹⁶¹ Publicada en el DOF el 22 de enero de 1994; comprende 7 artículos, dos de los cuales son transitorios. El segundo transitorio dispuso que la ley se fijara en bandos en las diversas poblaciones que se hallaran en conflicto, tanto en idioma español como en las lenguas que se hablaran, en ellas.

¹⁶² *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, pp. 15-36

procedimientos que regularían el proceso de diálogo y negociación, y ese conjunto de instrumentos, vinculatorios para el Gobierno Federal y el EZLN, y conforman un esquema metodológico cuya sujeción se estimó indispensable para alcanzar el acuerdo definitivo de paz.

En su artículo 1° se dispuso como su “objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1° de enero de 1994 en el Estado de Chiapas” y se precisó que para los efectos de esa Ley “se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto” en cuestión.

De esa manera, es la propia Ley, una Ley Federal, actualmente vigente, la que reconoce la composición y causas del levantamiento del EZLN.

Dentro de los objetivos que se pretenden alcanzar con el acuerdo destaca la promoción de soluciones consensadas a las demandas sociales, políticas, culturales y económicas de los indígenas chiapanecos; propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio institucional de la política y establecer lineamientos para una nueva amnistia (art. 2).

El artículo 4° señala que si ha iniciado el diálogo dentro del plazo de treinta días naturales siguientes a la publicación de la Ley, se mantendrán las suspensiones de los procedimientos judiciales e investigaciones a cargo de la PGR, así como el cumplimiento de las órdenes de aprehensión en contra de los integrantes del EZLN, siempre que continúen las negociaciones para la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esa Ley.

Se prevé la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (conocida como COCOPA), integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto. Dicha comisión debe coordinarse con la instancia de mediación reconocida y su presidencia estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal (art. 8). También se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento y Verificación (arts. 10-11) y, en las disposiciones finales, la promoción del desarrollo social y económico de las comunidades indígenas (art. 11).

Resulta interesante, una vez más, que en el segundo artículo transitorio se ordena la difusión en bandos en las diversas poblaciones que se encuentran en la zona de conflicto, en las lenguas que se hablen en dichas localidades.

5. Declaración Conjunta de San Miguel. Tras un intercambio epistolar, en el que por medio de la CONAI, se envió al EZLN la propuesta gubernamental de las “Bases para el Diálogo y la Negociación” del acuerdo de concordia y pacificación, se reunieron el 9 de abril de 1995 las delegaciones del Gobierno Federal y del EZLN en San Miguel, Municipio de Ocosingo —que desde febrero de 1994 Camacho Solís anunció como zona franca—, contándose con la CONAI como mediadora y con el apoyo y testimonio de la COCOPA y se tomaron en esa reunión los acuerdos relativos a los principios del *Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad*; y se designó a San Andrés Sacamch'en, mejor conocido como San Andrés Larrainzar como sede permanente. Se designó a Marco Antonio Bernal como representante de la Secretaría de Gobernación para esta pláticas.

Luego de dos reuniones infructuosas llevadas a cabo en el mes de julio, se realizó a fines del siguiente en todas las entidades de la República la *Consulta Nacional por la Paz y la Democracia*, convocada por el EZLN y con amplia participación ciudadana. En septiembre de 1995, por instrucción presidencial, la COCOPA invitó de manera formal al EZLN a participar en el diálogo para la reforma del Estado y en una mesa nacional de negociación. En un nuevo encuentro EZLN-Gobierno se discutieron las mesas de trabajo y los procedimientos: por cuanto a

las primeras el EZLN propuso: Derechos y cultura indígena; Democracia y Justicia; Bienestar y desarrollo; Conciliación en Chiapas; Derechos de la mujer en Chiapas; y Cese de hostilidades.

A principios de octubre de 1995 en las pláticas de paz de San Andrés se fijaron las reglas para la instalación y funcionamiento de las mesas de trabajo, en las que el EZLN invitaría a más de 100 asesores, dirigentes indígenas, antropólogos e historiadores a participar con ellos en el diálogo. Del 18 al 22 de ese mes de iniciaron los trabajos de la Mesa 1: Derechos y cultura indígena y se instalaron seis grupos de trabajo pactados entre el gobierno y el EZLN: Derechos y cultura indígenas; Garantías de justicia a los indígenas; Participación y representación política de los indígenas; Situación, derecho y cultura de la mujer indígena; Acceso a los medios de comunicación; y Promoción y desarrollo de los pueblos indígenas; y se tomó el acuerdo de reformar la Constitución para que responda a los derechos indígenas.

El 13 de noviembre de 1995 se reanudaron los trabajos de la segunda fase de la Mesa de Derechos y Cultura Indígena y se lograron 57 puntos de consenso para desahogar el subtema *Comunidad y autonomía, derechos indígenas*. Mientras, un conflicto entre chamulas provocó cerca de treinta muertes, según el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. En diciembre se canceló el diálogo y se incrementó la presencia del ejército federal alrededor de las comunidades zapatistas; a pesar de todo, la COCOPA y el EZLN firmaron la convocatoria y reglamento para un Foro Nacional Especial sobre Derechos Indígenas (3 al 10 de enero de 1996) y que contó con la participación de más de 500 representantes de más de 35 pueblos indígenas con la voluntad de conformar una nueva organización, que posteriormente sería conocida como Congreso Nacional Indígena.

6. *San Andrés y la suspensión definitiva del diálogo*. El 16 de febrero de 1996, se firmó la propuesta conjunta del Gobierno Federal y el EZLN, emanada de la negociación llevada a cabo del 10 al 17 de enero en la Plenaria de la Mesa de Derechos y Cultura Indígena y fue dada a conocer en San Andrés Larrainzar el 18 de ese mes y año. Los acuerdos, consistieron en tres documentos: *Promunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional, Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento y Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento*¹⁶³.

En abril de 1996 iniciaron las negociaciones sobre la Mesa 2: Democracia y Justicia, en la que el EZLN invitó a más de 300 personalidades, intelectuales, dirigentes políticos y sindicales, con el objetivo de contribuir a la discusión sobre la reforma del Estado; pero el diálogo no se llevó a cabo porque los representantes gubernamentales no participaron. La tensión política en Chiapas aumentó con actividades de grupo paramilitares como el llamado Paz y Justicia, acusado de la destrucción del templo católico del Señor de Tila, de la comunidad de Tzaquil; además de un operativo de la dirección de Seguridad Pública estatal para desalojar a campesinos del predio del Gran Poder, en el municipio de Nicolás Ruiz, gobernado por simpatizantes zapatistas, en el que murieron tres personas y hubo 30 heridos.

Los ataques a indígenas e iglesias se sucedieron uno tras otro en Bachajón, municipio de Chilón y en otras comunidades. La Provincia Mexicana de la Compañía de Jesús y organismos como el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas y el Centro de Derechos Indígenas denunciaron la existencia de un virtual estado de sitio. Jorge Madrazo, ya como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pidió al gobernador de Chiapas poner en vigor cinco medidas cautelares que permitieran la indagatoria sobre esos hechos.

¹⁶³ Véase el texto de los Acuerdos de Larrainzar, el primer documento en *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo, 1996, México, pp. 199-209; y los tres en *Crónica Legislativa*, V, nueva época, núm. 7, febrero-marzo, 1996, pp. 177-217

En los meses siguientes, se llevó a cabo en San Cristóbal el Foro Especial para la Reforma del Estado, convocado por el EZLN con el apoyo de la COCOPA. También se celebraron eventos como el primer Encuentro Continental Americano (abril) y el primero Intercontinental (julio-agosto) *por la Humanidad y contra el Neoliberalismo* en La Realidad y en San Cristóbal. También se celebró la sesión plenaria de la Mesa 2: Democracia y Justicia, en San Andrés, aunque ésta última no llegó a ningún acuerdo sobre el tema por lo que el gobierno intentó dejarlo de lado para avanzar a la siguiente mesa. En respuesta, el EZLN decidió en septiembre suspender su participación en los diálogos de San Andrés, planteando cinco condiciones mínimas para poder regresar a la mesa de negociación: Liberación de todos los presuntos zapatistas; Comisión gubernamental con capacidad de decisión política y que respete a la delegación zapatista; Instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación; Propuestas serias y concretas por parte del gobierno para la negociación sobre el tema de Democracia y Justicia; y Fin al clima de persecución militar y policiaca contra las comunidades indígenas de Chiapas.

En agosto de 1996 se declaró en el municipio de San Pedro Chenalhó el Consejo Municipal Autónomo en Rebeldía, con cabecera en Polhó, y con presencia de bases zapatistas. El 12 de octubre, en el zócalo, la comandante zapatista Ramona concluyó un discurso, pronunciando el que sería el nuevo lema de la lucha indígena: *Nunca más un México sin nosotros*. En noviembre se instaló la Comisión de Seguimiento y Verificación, con Rodolfo Stavenhagen como uno de sus integrantes. A fines de noviembre, en el marco de las llamadas reuniones tripartitas, la CONAI y el EZLN aceptaron que la COCOPA redactara una propuesta de reformas constitucionales sobre el tema de derechos y cultura indígena y el día 29 el EZLN y el nuevo secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet recibieron la propuesta final, y aunque los zapatistas consideraron que dejaba de lado varios aspectos de los acuerdos de San Andrés, la aceptaron. Por su parte, el licenciado Chuayffet recibió la propuesta y días más tarde informó a la COCOPA que tenía divergencias respecto de ello, con lo que el proceso de paz entró en una severa crisis.

El presidente Ernesto Zedillo intervino y presentó al EZLN una propuesta fechada el 19 de diciembre de 1996, pero dada a conocer a los medios tres semanas después, la cual fue calificada por los zapatistas como una contrapropuesta globalmente diferente que no sólo rechazaba algunas formulaciones de la propuesta de la COCOPA sino aspectos fundamentales de los acuerdos de San Andrés por lo que el EZLN decidió no aceptarla y se negó a regresar a la mesa de negociaciones hasta que los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, sean implementados. En enero de 1997, y a lo largo de todo ese año, se incrementaron los asesinatos, las expulsiones, los desplazamientos y, en general, la represión en contra de las comunidades indígenas de Chiapas, así como la presencia militar y policiaca; la CONAI llegaría a estimar a principios de 1998 que los efectivos militares sumaban ya 70 mil en el estado y que 66 de los 111 municipios chiapanecos registraban importante presencia militar.

La COCOPA, por su parte, no defendió su proyecto y más tarde decidió no presentarlo a la Cámara de Diputados para esperar la conformación del nuevo Congreso de la Unión; sin embargo, nunca lo envió.

En abril de 1997, Pedro Joaquín Coldwell, ex secretario de Turismo y ex gobernador de Quintana Roo, es nombrado como el nuevo representante del gobierno para las negociaciones de paz en Chiapas y, en septiembre, la Cámara de Diputados nombró a los nuevos miembros de la COCOPA; su presidente, Carlos Payán Verver señaló que las modificaciones presidenciales son el elemento que rompió el diálogo. El secretario de Gobernación, por su parte afirmó que los acuerdos no se renegociarán, pero sí su expresión jurídica. A pesar de todo, no se restableció el diálogo. En cambio, el recrudecimiento de la situación social chiapaneca resultó estrujante; todos coincidían en ello.

7. *Diciembre de 1997: Chenalhó.* Legisladores y representantes de diversos organismos civiles y de derechos humanos nacionales e internacionales constataron la dramática situación de miles de

indígenas desplazados de sus comunidades en la zona Norte y en la de Los Altos de Chiapas; su situación de pobreza extrema y el incremento de la violencia, su hacinación y condiciones insalubres que provocan muertes de niños por bronquitis y neumonía y aun por simples diarreas.

Medios de comunicación nacionales coincidieron. El reportaje de Ricardo Rocha titulado "Chiapas: testimonio de una infamia", difundido el domingo 7 de diciembre de 1997 por Televisa, trascendió en el mismo sentido: una supervivencia en "campamentos" bajo la lluvia y el frío, prácticamente a la intemperie. El nuncio apostólico Justo Mullor García lo constató y, tanto Samuel Ruiz, como el obispo coadjutor, Raúl Vera López, alertaron el 18 de octubre y todavía el 21 de diciembre a las autoridades federales y estatales de la inminente actuación de grupos armados.

La CNDH pidió al gobernador Ruiz Ferro la inmediata adopción de medidas cautelares para proporcionar alimentos, ropa y atención médica a los cientos de desplazados de varias comunidades de Chenalhó y que realizara las gestiones necesarias para que retornen a sus hogares con garantías de seguridad. Una de las comunidades a las que se impidió la entrada a la brigada de la CNDH fue Acteal, pero se sabía de lo difícil de la situación religiosa, social, política y económica.

Hubo intentos de soluciones al conflicto de Chenalhó mediante la programación de una reunión el 11 de diciembre entre representantes del ayuntamiento priísta de Chenalhó (Jacinto Arias Cruz) y el consejo autónomo perredista-zapatista de ese municipio (Domingo Pérez Paciencia), así como de los desplazados, y se firmó un acuerdo de no agresión, en el que participaron como testigos representantes del gobierno estatal, la CONAI, las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. Días después una Comisión de verificación del acuerdo no pudo llevar cabo su cometido por causa de la misma violencia.

El día 23 la prensa nacional informó que el lunes 22 de diciembre grupos armados iniciaron una violenta ofensiva contra los desplazados en Acteal, municipio de Chenalhó, dejando un gran número de heridos y muertos de acuerdo con la versión de testigos presenciales que lograron llegar a San Cristóbal de las Casas. El Centro Fray Bartolomé de las Casas informó que el secretario de Gobierno de Chiapas, Homero Tovilla, fue enterado ese mediodía por el secretario de la CONAI, Gonzalo Ituarte, del ataque contra los desplazados y que elementos de Seguridad Pública permanecieron a 200 metros del sitio del ataque sin intervenir hasta varias horas después.

El etnocidio fue confirmado el día 24 de diciembre: se rescataron de un barranco y una cueva 45 cuerpos de indígenas tzotziles masacrados con armas de fuego y mutilados sus cuerpos con machetes. La PGR intervino por instrucciones del presidente Ernesto Zedillo, quien emitió un mensaje a la nación en el que califica los hechos de Acteal como "un cruel, absurdo, inaceptable acto criminal". Los primeros resultados de la investigación, dados a conocer por el Procurador Jorge Madrazo Cuéllar, señalaban que el origen de la matanza se encuentra en los conflictos intercomunitarios, e incluso interfamiliares, que se agudizaron con el surgimiento del consejo municipal autónomo; sin embargo, fueron consignadas 24 personas junto con el presidente municipal priísta de Chenalhó, quien admitió haber proporcionado las armas a quienes perpetraron la matanza. En un comunicado del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General, fechado el 26 de diciembre de 1997, el EZLN informó el avance de sus investigaciones haciendo relación detallada de los hechos y concluyó que no se trató de un conflicto religioso ni étnico; tampoco de un enfrentamiento, sino de una ejecución. Más tarde, el Congreso estatal sustituyó al presidente municipal y el 18 de enero de 1998 se eligió un nuevo presidente en Chenalhó, mediante usos y costumbres.

8. *La Quinta Declaración y la Consulta Nacional.* El 19 de julio de 1998 el Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del EZLN firma la V Declaración de la Selva

lacandona; luego de meses de silencio el pronunciamiento describe los Acuerdos de San Andrés como acuerdos firmados “con todos los pueblos indios, y no sólo con los zapatistas”. El documento enfatiza que

una ley que no cumpla con San Andrés es sólo una simulación, es un puerta para la guerra y un precedente para las rebeliones indígenas [...] Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible el aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de las más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica¹⁶⁴.

En la declaración, el EZLN convocó a luchar por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios y por el fin, de lo que ha llamado, la guerra de exterminio, mediante una consulta nacional sobre la iniciativa de ley indígena de la COCOPA.

c) Legislación local

La legislación sobre los asuntos indígenas siempre ha intentado atender sus problemas, pero los resultados, lo sabemos, han sido infructuosos.

1. *Antecedentes de legislación indigenista en Chiapas.* El *Decreto que reformó y adicionó los artículos 5, 6, 28 Bis y el capítulo VII Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado*, publicado en el Periódico Oficial el día 4 de agosto de 1982, estableció la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas, cuyas atribuciones son el estudio de los problemas y necesidades de la población indígena, así como el establecimiento de un banco de información socioeconómica sobre razas indígenas —con ese vocablo equívoco que vimos, según la declaración de Moscú de 1964—; establece la coordinación de acciones o programas en beneficio de poblaciones indígenas en educación, asistencia social, técnica y jurídica, salud, vivienda, agua potable, obras públicas, fomento a la inversión, capacitación y trabajo a los grupos indígenas; contiene disposiciones relativas al desarrollo forestal y tenencia de la tierra; y también establece la coordinación en materia indígena de las Secretarías de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, de Salud Pública, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para el desarrollo de la comunidad indígena.

El *Reglamento Interno del Consejo Indígena del Estado de Chiapas*, publicado en el Periódico Oficial el 5 de julio de 1989, con el objetivo de normar los actos de ese Consejo (art. 1) integrado por las siguientes autoridades: Secretaría de Gobierno del Estado, Coordinación de Asuntos Indígenas, Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, Coordinaciones Regionales de Asuntos Indígenas (arts. 2, 31 y 37); clasifica los Consejos Indígenas a nivel municipal, regional y estatal (art. 4); enlista los grupos étnicos, etnias y municipios en el estado considerados con población indígena (art. 6) y proporciona las definiciones de autoridades civil, tradicional, y comunitaria para efectos de integración o renovación de Consejos Indígenas, (art. 7); según el reglamento corresponde a los Consejos consultar a la población indígena para determinar sus necesidades, promover la solución de sus problemas ante las dependencias respectivas (arts. 18 y 20), participar en la solución de conflictos que se generen entre la población indígena (arts. 22-26) y promover todas las manifestaciones culturales de las etnias del estado (arts. 27-30).

Sin embargo, las facultades legislativas por cuanto a la creación del Consejo Indígena —y, ya veremos que también las constitucionales—, vendrían después: el *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso de Chiapas*, publicado en el Periódico Oficial el día 7 de noviembre de 1990, prevé las facultades y obligaciones para legislar en materia de grupos indígenas e instituir el Consejo Indígena estatal (arts. 14 y 25).

¹⁶⁴ El texto completo fue publicado en “El perfil político” de *La Jornada* el 21 de julio de 1998

El día 29 de enero de 1992 se publicó en el Periódico Oficial el *Acuerdo al Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 29 y 47 inciso B de la Constitución Política del Estado de Chiapas*, que prevé las facultades y obligaciones del Congreso Estatal, para legislar en materia indígena y cultural, y se introdujo la norma que ordena crear y establecer un organismo administrativo desconcentrado de protección y defensa de los derechos humanos.

Otra publicación en el Periódico Oficial, que nos recuerda la anterior Secretaría de Asuntos Indígenas de 1982, es la del 7 de diciembre de 1994 relativa al *Reglamento Interior de la Secretaría de Participación Comunitaria de Chiapas*, que fue creada en el marco del Programa Nacional de Solidaridad. El reglamento establece como facultades y obligaciones de su Dirección de Asuntos Indígenas coordinar las actividades del Secretario Técnico de Asuntos Indígenas y apoyar las actividades culturales y proyectos que desarrolle el Consejo Indígena (art. 17 y 18); y señala facultades y obligaciones de los titulares de determinados órganos administrativos desconcentrados de participar en el control de los programas de asuntos indígenas en coordinación con el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Chiapas (art. 27).

2. *Leyes penales y decisiones judiciales.* El artículo 58 del Código penal chiapaneco en su segundo párrafo preceptúa la posibilidad de imponer hasta la cuarta parte de la pena correspondiente al delito de que se trate, igual que el artículo 59 bis del Código Penal para el Distrito Federal, pero no prevé el tratamiento en libertad: "Cuando el hecho se realice por persona o personas quienes por error, ignorancia sobre la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, en razón del extremo atraso cultural y el aislamiento social del sujeto", en cambio, agrega, "o al amparo de prácticas, tradiciones o gestiones comunitarias".

Esta regulación ha dado lugar a pronunciamientos del Poder Judicial Federal cuando el atraso cultural o aislamiento social es alegado como atenuante de responsabilidad en la comisión del delito de homicidio, manifestándose en el sentido de que

... aun cuando de las constancias de autos se colija el atraso cultural y aislamiento social del quejoso, tales circunstancias no son obstáculo que le impidan conocer que el hecho de privar de la vida a un ser humano, sin causa legítima, es una conducta reprobada por cualquier comunidad y reprimida por la ley, en cualquier parte del mundo e incluso en todas las épocas, a partir de que el hombre empezó a vivir en sociedad ¹⁶⁵.

Incluso, resulta más interesante la declaración de la inoperancia de dicho artículo

... si de las constancias de autos se acredita el atraso cultural del quejoso, debido a su analfabetismo y desconocimiento del idioma español, tal circunstancia no es obstáculo que le impida conocer que el hecho de privar de la vida a un ser humano, es un acto ilícito, reprobado por la sociedad, la religión y la ley, en cualquier parte del mundo e incluso en todas las épocas, a partir de que el hombre empezó a vivir en comunidad, de ahí que, aun cuando fuere cierto que su víctima "le estaba causando daño", a través de "brujería", la verdad es que nadie puede hacerse justicia por su propia mano, lo cual es bien sabido por todos los seres pensantes... ¹⁶⁶.

Se advierte, de las tesis anteriores, que no se maneja la cuestión relativa a *al amparo de prácticas, tradiciones o gestiones comunitarias*, sino única y exclusivamente la hipótesis de ignorancia sobre la existencia de la ley penal, en razón del *atraso y aislamiento social del sujeto*; esto es importante porque del dispositivo en estudio se desprenden diversas hipótesis como atenuantes de la pena que, además, no eran cuestiones ajenas al tribunal de amparo, pues le correspondía de oficio atender la suplencia de la queja a favor del reo (art. 76 bis.II de la ley de amparo).

¹⁶⁵ Tesis: XX.35 P. con el rubro *Atraso cultural o aislamiento social, alegado como atenuante de responsabilidad en la comisión del delito de homicidio.* (Legislación del estado de Chiapas). Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito (Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Parte: II. Septiembre de 1995. Página: 520. Precedentes: Amparo directo 371/95. Eduardo Trigueros López. 4 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Manuel de Jesús Cruz Espinosa.

¹⁶⁶ Tesis: XX.23 P. con el rubro: *Atenuante de responsabilidad a que se contrae el artículo 58 del Código Penal. Hipótesis en que resulta inoperante la.* (Legislación del estado de Chiapas). Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Parte: II, Agosto de 1995. Página: 470. Precedentes: Amparo directo 218/95. Lucas Ruiz Pérez. 1o. de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Luis Armando Mijangos Robles.

En principio, recordemos lo que se necesita demostrar en este tema según la Primera Sala del más alto tribunal del país (*vid infra*, error de prohibición o de derecho): debe dejarse probado plenamente que el hecho típico y antijurídico imputado se realizó, precisamente, *por error o la ignorancia invencible* en que sus autores se encontraban *respecto de la existencia de la ley penal o del alcance de ésta*, error o ignorancia que deviene insuperable, en la exigencia de la norma aludida, precisamente *por el atraso cultural y el aislamiento social del autor*.

Y hemos dicho que si bien el citado artículo 58 no considera el tratamiento en libertad, en cambio agrega un elemento más, entonces, existen también las hipótesis de atenuación de la pena *cuando el hecho se realice por error o ignorancia sobre la existencia de la ley penal o del alcance de ésta, al amparo de prácticas, tradiciones o gestiones comunitarias*.

Insistimos en la trascendencia de esta cuestión porque, precisamente, la tesis anterior que hemos transcrito parcialmente, se refiere a la *brujería* y, para la operancia del precepto en estudio como atenuante de responsabilidad penal consideramos que debe atenderse cada caso concreto. Nos llama la atención, por ejemplo, como José Castillo Farreras¹⁶⁷ reseña un juicio en Morelos en el que un hombre indígena que había dado muerte a una mujer indígena "bruja" fue absuelto del delito de homicidio, en el que se consideró un estudio antropológico elaborado por Manuel Gamio. Y es que desde tiempo atrás se viene reclamando la inclusión de peritajes antropológicos en los casos en que esté involucrado un indígena; a nivel de política criminal ya se daban acuerdos al respecto en 1989 y, posteriormente, se elevó su inclusión a la legislación procesal penal¹⁶⁸.

Otro perito, que ha sido reconocido expresamente, es el intérprete con el que debe contar el indígena involucrado en procedimientos penales tanto en su declaración preparatoria como en la audiencia de vista a que se refiere el artículo 330 del Código de Procedimientos Penales del estado, cuya omisión es violatoria de las garantías constitucionales:

Quando en la declaración preparatoria no se designa perito intérprete a un indígena que no habla castellano sino únicamente dialecto, ello lo deja en estado de indefensión, ya que no puede enterarse del nombre de su acusador; de las personas que deponen en su contra, el delito que se le imputa, naturaleza y causa de la acusación, ni tuvo oportunidad de preparar su defensa al no poder designar un defensor que lo patrocine¹⁶⁹.

d) Las reformas constitucionales de 1990

Se publicó en el Periódico Oficial el día 9 de octubre de 1990 el *Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas*; entre los artículos que afecta se encuentran el 4, 5, 7, 10 y 29.

En la parte final del artículo 4 se señala la protección de "la cultura, las lenguas, y los dialectos con los que se comunican las diferentes etnias y grupos mestizos de Chiapas. A efecto

¹⁶⁷ *Las costumbres y el derecho*. SEP-setentas. México, 1973, p. 93

¹⁶⁸ Véase Claudia Olvera Sierra. "El Papel de la Antropología en los Juicios Penales: el Caso de los Brujos de Taxicaringa, Durango" en *Orden Jurídico y Control Social*, vol. 1, pp. 41-47; y el reciente trabajo de Salvador Monsivais Márquez *El Peritaje Antropológico. Juicios y Nociones Elementales para su Uso y Elaboración (Un Acercamiento al problema)*, Documento de trabajo, 5, INI, México, 1999, particularmente, lo relativo a la necesidad y finalidad del dictamen pericial (pp. 47-48, por errata 89-90) y los criterios específicos sobre el uso y elaboración del peritaje antropológico (pp. 99-107).

¹⁶⁹ Tesis de jurisprudencia: XX. J/20 con el rubro: *Procedimiento penal. Reposición del. Cuando no se designa perito intérprete a una persona que no habla castellano. (Legislación del Estado de Chiapas)*. Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito (Tribunal Colegiado Del Vigésimo Circuito). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época Parte: III, Marzo de 1996. Página: 804. Precedentes: Amparo directo 31/88. Domingo Meza Jiménez. 31 de mayo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Homero Ruiz Velázquez. Secretario: Stalin Rodríguez López. Amparo directo 433/90. Mateo Méndez Gómez. 11 de abril de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez. Amparo directo 319/93. Marcelino Velasco Gómez. 10 de junio de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Mariano Hernández Torres. Secretario: Noé Gutiérrez Díaz. Amparo directo 243/95. Gilberto Jiménez Pérez. 27 de abril de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Angel Suárez Torres. Secretario: Ramiro Joel Ramírez Sánchez. Amparo directo 1069/95. Nicolás Juárez Gómez. 22 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Avendaño. Secretario: Enrique Robles Solís. Véase también el texto de la Tesis: XX.47 P con el rubro: *Audiencia de vista. Si el inculcado no habla español debe estar asesorado de un intérprete en la. (Legislación del Estado de Chiapas)*. Localización: Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Parte: II, Noviembre de 1995. Página: 505. Precedentes: Amparo directo 675/95. Juan y Sebastián Pérez Pathistán. 5 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: magistrado en funciones Horacio Felipe López Camacho. Secretario: Manuel de Jesús Cruz Espinosa.

de garantizar lo anterior, se crea el Consejo Indígena Estatal". En el artículo 5 se imponen obligaciones de los habitantes para aumentar la solidaridad y respetar los valores cívicos y culturales, y evitar la desaparición de bosques.

La Constitución local dispuso en su artículo 10 fracción IV que los ciudadanos chiapanecos tienen derecho:

Que las autoridades legislativas, administrativas y judiciales en el ámbito de su competencia en los asuntos que tengan intervención o al momento de dictar sus resoluciones, tomen en consideración su condición cultural, sus costumbres étnicas particulares y las demás circunstancias especiales que concurren en ellos, con el propósito de que se observen las garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En materia procesal se procurará que haya un intérprete para el chiapaneco que no hable español que lo asistirá durante la secuela del procedimiento y en materia penal desde el inicio de la averiguación previa.

Al tratarse de una previsión exclusiva de los chiapanecos, se coarta el derecho de los demás indígenas del país que por cualquier razón de estancia o tránsito se encuentren involucrados en un procedimiento judicial en el estado de Chiapas, sobre todo, considerando que en términos de los artículos 7 y 8, la ciudadanía por residencia requiere de cinco años.

Asimismo, se observa que no hay la limitante del Poder Judicial, sino que todas las autoridades debían respetar la condición cultural y costumbres étnicas de los chiapanecos. La figura del intérprete comprende todo tipo de procedimiento y no sólo la materia penal; en este caso, su intervención se inicia desde la averiguación previa.

El artículo 29 fracciones IV y XLIII establece dentro de las atribuciones del Congreso, las de Legislar en materia indígena y para instituir el Consejo Indígena Estatal, como órgano de colaboración y consulta al Ejecutivo del Estado, con la integración y atribuciones que la Ley respectiva y sus reglamentos determinen. La presidencia de dicho Consejo se establece como una de las facultades y obligaciones del Gobernador estatal (art. 42.VII).

e) Compromisos para Chiapas de los Gobiernos del Estado y Federal y el EZLN

El tercer documento de los acuerdos de San Andrés, firmados como dijimos el 16 de febrero de 1996, contiene dos capítulos, el primero, relativo a la *propuesta de reformas constitucionales en Chiapas* y el segundo sobre *acciones y medidas*. En ellos se expresó la voluntad de que los derechos indígenas que se reconocerían en la Constitución Federal se hicieran explícitos también en Chiapas, mediante la promoción, ante el Congreso local, de reformas a la Constitución del estado y a las leyes y disposiciones jurídicas que de ella emanan. A reserva de que estudiemos más adelante los documentos relativos al marco jurídico nacional, haremos unos comentarios particulares en este inciso.

1. *Reformas constitucionales y legales*. Por cuanto al artículo 4º se propuso reconocer el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con cultura diferente y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional y de acuerdo con las adiciones y modificaciones que llegaren a hacerse a la Constitución General de la República, promoviendo el reconocimiento de la composición pluricultural del estado de Chiapas, y el establecimiento de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas.

El Gobierno de Chiapas se comprometió a promover y proteger la organización y el desarrollo de la familia indígena, incorporando y reconociendo sus formas tradicionales de constituirla.

Para promover el acceso de los indígenas a la jurisdicción estatal, a través de la incorporación de sus prácticas y métodos de resolución de conflictos, en juicios agrarios, civiles, penales y administrativos, el gobierno chiapaneco se obligó a adecuar su Constitución local al

tenor de las reformas a la Constitución Federal que sean aprobadas. Los hechos han determinado que el proceso de aprobación se invirtiera.

Se propuso también el reconocimiento del derecho de las comunidades de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, como se describieron los municipios indígenas en ese documento, así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

En materia de educación, se propuso la necesidad de que la educación que reciban todos los chiapanecos, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones, y todos aquellos valores componentes de nuestra raíz cultural e identidad nacional; que la educación indígena debe ser bilingüe e intercultural; que el estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización; que se respete el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su espacio cultural; y que en la organización y formulación de los planes y programas de estudio tengan participación prioritaria los pueblos indígenas, en lo que se refiere a contenidos regionales y sobre diversidad cultural.

En el rubro de las garantías de acceso pleno a la justicia se propuso, inicialmente, una modificación al contenido del artículo 10, sustituyendo la expresión *sus costumbres étnicas particulares* por la de *su sistema normativo*, como objeto a considerarse por las autoridades de los tres poderes locales en los asuntos en que tengan intervención o al momento de dictar sus resoluciones, precisándose también: *en relación a indígenas afectados*, pues hemos visto que la redacción de ese artículo se refiere a un derecho de todos los ciudadanos chiapanecos.

Se propuso, además, que en las materias procesal y penal, desde el inicio de la averiguación previa, los indígenas puedan contar con las siguientes garantías: uso de su propia lengua en las declaraciones y testimonios, los cuales deben quedar asentados con traducción al castellano; que las declaraciones y testimonios en lenguas indígenas se grabarán en audio y estas grabaciones se integrarán al expediente para ser consultadas en caso necesario; el nombramiento de intérpretes debe ser con su aceptación expresa, y deben conocer tanto el idioma indígena como el castellano y se puntualiza la necesidad de que compartan y respeten la cultura y conozcan el sistema jurídico indígena; por cuanto al defensor de oficio a que tiene derecho, éste también debe conocer la lengua, la cultura y el sistema jurídico indígenas; y, la realización, en los casos que se requiera, de peritajes antropológicos a fin de tomar en cuenta los usos y costumbres o cualquier elemento cultural que pueda influir en la sentencia, dando prioridad a la intervención de las autoridades indígenas en el nombramiento de los peritos, o para ser considerados como peritos prácticos.

En el marco de las modificaciones a la Constitución Federal, en materia de autonomía a las comunidades indígenas, se propuso otorgar, mediante la reforma al artículo 56, competencia específica y espacios jurisdiccionales a las autoridades indígenas. Esta y la reforma al artículo 10 conllevan la de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la de los Códigos Penal y de Procedimientos penales del Estado de Chiapas.

Se propuso que las causas de suspensión de derechos políticos se apliquen solamente a los derechos de votar y ser votado en los distintos niveles de elección. En el caso de la fracción II del artículo 11, que la suspensión sea por haberse impuesto pena privativa de la libertad sin derecho a libertad provisional; y que el goce pleno de dichos derechos se recobre en el momento de haber cesado la causa que haya motivado dicha suspensión.

Se debe promover el reconocimiento y el establecimiento, en el artículo 27, del derecho de los pueblos indígenas a iniciar leyes o decretos, mediante propuesta al Congreso Local, a través de las autoridades municipales o de iniciativa popular.

Se propuso, la reforma al artículo 48, para que los agentes del Ministerio Público de las comunidades y municipios en los que se asientan los pueblos indígenas, sean nombrados de una terna propuesta por los ciudadanos de esas entidades, pudiendo ser removidos cuando se prueben

comportamientos contrarios a derecho, que sean denunciados por los órganos establecidos por dichas entidades para ese efecto.

En la propuesta de reformar los artículos 3º, 16, 28, 58, 59 y 60 de la Constitución de Chiapas se señala la remunicipalización, es decir, la adecuación de la división municipal del estado, a través de una Comisión para la Reforma Municipal y la Redistribución en Chiapas, integrada con diputados de todos los partidos representados en el Congreso local y con representantes del EZLN, del gobierno del estado, y de comunidades y municipios indígenas del estado, cuya función sería la de precisar los métodos para incorporar los contenidos de la diversidad pluriétnica, pluricultural y social del estado de Chiapas con el objetivo de elaborar una iniciativa de reforma de la Constitución local y de los apartados correspondientes del Código Electoral de Chiapas y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, para la reglamentación de los ayuntamientos indígenas.

Esa reforma debería garantizar condiciones de mayor equidad y transparencia en los procesos electorales, reconociendo el derecho de los pueblos y comunidades en los municipios con población mayoritariamente indígena para nombrar a sus autoridades tradicionales y municipales de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas, en particular, las figuras del sistema de cargos con sus tiempos específicos de duración, asamblea, consulta popular y cabildo abierto; permitirles proponer al Congreso Local el nombre que deba llevar su municipio y elegir a los agentes municipales en lugar de que les sean designados por el Presidente municipal, así como desconocer a las autoridades municipales cuando éstas incurran en responsabilidades y prácticas contrarias a derecho o a sus usos y costumbres, y el Congreso local debe respetar y aprobar su decisión.

Permitir la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos, y que garanticen la efectiva participación proporcional de los indígenas en los consejos ciudadanos electorales, y en la difusión y vigilancia de dichos procesos.

Los municipios con población mayoritariamente indígena podrían convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia, ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.

También debe garantizarse la representación política de las minorías indígenas en los municipios no indígenas del estado, de tal manera que tengan participación proporcional en el cabildo municipal e incluso en la integración del Congreso local.

Se propuso también la supresión o reforma de figuras como el Consejo Indígena Estatal, a partir de las formas de organización de comunidades y pueblos indígenas que surjan como producto del proceso de cambios constitucionales que se lleven a cabo.

Además de las reformas de las leyes secundarias mencionadas, se propuso solicitar al Congreso del Estado, la reforma a los Códigos Civil y Penal para el Estado de Chiapas. Asimismo, el Gobierno del Estado debe promover ante el Congreso local una iniciativa de Ley de Justicia y Desarrollo Agrario, que incluya las disposiciones conducentes para el fraccionamiento y sanción de los latifundios y establezca las condiciones necesarias para que los núcleos agrarios, comunidades y pueblos indígenas, generen su propio desarrollo a través del aprovechamiento de los recursos comprendidos en su territorio, en los términos de los artículos 13.2 y 14 del Convenio 169 de la OIT. Se proponía, también, la revisión del aspecto agrario en función de los consensos y acuerdos que se llegaran a obtener en la Mesa de Bienestar y Desarrollo (tercera mesa) establecida por las Reglas de Procedimiento del inconcluso proceso de diálogo.

2. *Acciones y Medidas para Chiapas*. Además de proponer la creación de la Cuarta Visitaduría General, dentro de la CNDH, se propuso revisar la composición y facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Chiapas, para otorgarle mayor independencia del poder ejecutivo y judicial de la entidad, y ampliar su composición con representantes de las comunidades indígenas y de la sociedad civil.

Existen muchas otras propuestas, aunque muy interesantes, nos limitaremos a enunciarlas: instalar una Mesa Agraria, para dar una solución justa a los conflictos agrarios; levantamiento de un censo agrario; traducción a las lenguas indígenas de instrumentos jurídicos locales, nacionales e internacionales; creación de la Defensoría de Oficio Indígena; tipificación penal del trato y prácticas discriminatorias; respeto a la dignidad y los derechos humanos de las mujeres y niños indígenas; que las leyes en materia de medios de comunicación garanticen la expresión de la pluriculturalidad y permitan a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación y acceder a un espacio de los ya existentes; y transformar los medios de comunicación indígenas en medios de comunicación indígena, comenzando en Chiapas con la apropiación de la radiodifusora XEVFS, Radio La Voz de la Frontera Sur.

Además, crear centros de estudios superiores en zonas indígenas con programas especiales que fomenten el estudio y la divulgación de la riqueza cultural indígena y promover el estudio y la enseñanza de las lenguas indígenas en las universidades, en especial en el estado de Chiapas, así como la creación de institutos indígenas que estudien, divulguen y desarrollen las lenguas indígenas y que traduzcan obras científicas, técnicas y culturales.

Se recomendó la revisión de los programas nacionales, libros de texto y materiales didácticos, para que reflejen y propicien el respeto hacia la pluralidad cultural, incluyendo, elementos básicos de alguna lengua e historia indígenas de cada región; establecer un sistema de apoyos y becas para la terminación de los estudios básicos y específicamente para jóvenes indígenas que deseen realizar estudios de nivel medio y superior; reconocer el valor espiritual y cultural y del respeto que se debe al derecho de usar el traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional, muy especialmente para niñas, niños y jóvenes en los espacios educativos¹⁷⁰.

Se propuso recomendar al INAH que revise disposiciones relativas a los sitios arqueológicos para protegerlos; reglamentar el acceso gratuito de los indígenas dichos sitios, capacitándolos también para que ellos mismos los administren; otorgarles parte de las utilidades turísticas que generan dichos sitios; y darles la posibilidad de utilizarlos como centros ceremoniales.

En fin, crear espacios para la práctica de la medicina tradicional indígena otorgándole a los pueblos indígenas recursos útiles para su desarrollo, sin menoscabo de la obligación del estado de fortalecer una cultura en materia de salud y bienestar social que permita aceptar auténticamente una cosmovisión humanista y plural del proceso salud-enfermedad-ecosistema.

f) Las reformas constitucionales de 1998 y la legislación secundaria

El 10 de marzo de 1998 el Congreso local en su sexta sesión extraordinaria aprobó por unanimidad la iniciativa de reformas constitucionales que permite la creación de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas de Chiapas, como parte, se afirma en la iniciativa, del cumplimiento de los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

La iniciativa que reforma los artículos 49, 53, 54, fracciones V y VI, y 56 de la Constitución chiapaneca subraya que es una demanda, garantizar a los pueblos indígenas el acceso a la justicia mediante el reconocimiento de sus autoridades tradicionales, usos, costumbres

¹⁷⁰ Con respecto a los infantes, véase la memoria de la *Consulta Nacional en Materia de Atención a los Derechos del Menor*, LVI Legislatura. Cámara de Diputados, México, 1997, en la que se aprecian propuestas como la de legislar sobre la obligatoriedad de la enseñanza de las lenguas propias en la educación básica y secundaria en zonas indígenas, así como una "Ley de protección a los derechos del niño indígena".

y valores de las etnias chiapanecas en la solución de los conflictos internos, con estricto apego a las garantías constitucionales y respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con estas reformas, que fueron propuestas el 2 de marzo de ese año por los poderes ejecutivo y judicial, los juzgados de paz se conformarán con el nombramiento de autoridades conciliadoras por parte del Supremo Tribunal de Justicia del estado, a propuesta de las autoridades municipales constitucionales, estando ausente la consulta a los propios pueblos indígenas.

Con esta reforma se suprime de la ley a los Juzgadores Menores, los cuales en realidad no habían funcionado en la entidad y se atribuye adicionalmente, en los municipios que existan Juzgados de Paz y Conciliación, la competencia de los Juzgados Municipales.

La creación de estos juzgados se exhibe en la iniciativa como una novedad dentro del sistema judicial mexicano y, sobre todo, se señala que la participación de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas en la estructura de esta nueva administración de justicia constituye la implementación de una propuesta que no existía en el derecho mexicano y que reconoce su importancia histórica en la solución de controversias internas. No obstante, estimamos que se trata de un planteamiento diferente que el del estado de Oaxaca. No se reconoce la jurisdicción indígena. Se crean juzgados para los indígenas; sus autoridades son relegados a meros auxiliares de la administración estatal de justicia.

1. *Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chiapas.* En la misma fecha, fue presentada la iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chiapas. En ella, se puntualiza que los Juzgados de Paz y Conciliación funcionarán en toda la entidad, pero en los municipios con población mayoritariamente indígena se denominarán Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas (art. 2, fracción VI); atribuye el rango de auxiliares de la administración de justicia en materia indígena a las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas (art. 5, fracción X) y una de las actividades concretas en que se materializa dicha atribución lo es en lo que se refiere a los peritos, caso en que se les dispensa el requisito de tener título profesional legalmente expedido y registrado (art. 35.III).

En donde no hay dispensa alguna para los indígenas es por cuanto a los requisitos para ser Juez de Paz y Conciliación siendo indispensable que se trate de un licenciado en derecho; no así con respecto a los secretarios de acuerdos de los juzgados en función a las tradiciones culturales del municipio o la ausencia de abogados en el lugar (art. 31 y 33, fracción II).

En consonancia con la Constitución, la Ley Orgánica establece que será el Pleno del Supremo Tribunal quien nombre a los jueces, tomando en consideración las propuestas de los ayuntamientos municipales respectivos (art. 39), de tal manera que para que exista una verdadera participación de los pueblos indígenas se requiere que la composición del ayuntamiento sea verdaderamente representativa de las etnias que habiten en los municipios en cuestión, pues no fueron consideradas directamente las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas para intervenir en el proceso de propuesta o designación del Juez de Paz y Conciliación Indígena.

Es de notarse que tampoco se establece de manera expresa las cualidades que deben reunir los jueces indígenas, por ejemplo, en lo relativo a su pertenencia y respetabilidad comunitaria o conocimiento de las tradiciones jurídicas étnicas u otro requisito similar, sin embargo, se establece que les corresponde substanciar y resolver los conflictos que surjan entre personas pertenecientes a las etnias indígenas en sus municipios, aplicando sus usos, costumbres, tradiciones y prácticas jurídicas, salvaguardando las garantías individuales que establece la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos (art. 60 bis B).

En materia civil los Jueces de Paz y Conciliación tiene una competencia para conocer de juicios cuyo monto no sea superior a 500 días de salario mínimo vigente en el estado; y hasta por esa misma cantidad en procedimientos preliminares de consignación de dinero; conciliaciones en asuntos civiles, familiares y mercantiles, sin límite de cuantía; otorgar autorización a menores

para contraer matrimonio y dispensa de edad; separación de personas como acto prejudicial; diligencias de jurisdicción voluntaria para acreditar en concubinato y dependencia económica; y para requerir a cónyuges para su reincorporación al domicilio conyugal (art. 60).

En materia penal conocerán de los procesos de los delitos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 11 del Código de Procedimientos Penales del estado de Chiapas y, sólo en el proceso conciliatorio previo a la denuncia o querrela, cuando se trate de delitos que se persigan a petición de la parte ofendida, y de los delitos en que los interesados decidan someterse a la conciliación, siempre y cuando no se trate de los que la ley califica como graves o cuando afecten sensiblemente a la sociedad (art. 60 bis A).

2. *Código de procedimientos civiles del estado de Chiapas.* La ley procesal civil en Chiapas dispone que en los municipios de población mayoritariamente indígena y, cuando se trate de resolver conflictos entre personas de esas etnias, el trámite será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales. Se señala que en todo caso deberá salvaguardarse la garantía de audiencia y el respeto a los derechos humanos de las partes. El procedimiento debe regirse por los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución (arts. 972 y 973).

En vía conciliatoria, el juez levantará un acta y expondrá las pretensiones de las partes, quienes deben comparecer personalmente, y a quienes escuchará y exhortará para que resuelvan la controversia, proponiéndoles alternativas de solución que considere justas; en caso de ser aceptado un arreglo conciliatorio por las partes y aprobado por el juez, aquél tendrá fuerza ejecutiva y se dará por terminada la contienda (art. 957).

En caso de continuar la desavenencia, las diligencias judiciales serán predominantemente orales, sin necesidad de la intervención de asesores y no requerirán mayor formalidad que la de hacer constar de manera clara y sencilla en un acta los pormenores del conflicto, las opiniones emitidas por las autoridades tradicionales del lugar, y la resolución, que será pronunciada por el juez y tendrá el carácter de cosa juzgada (arts. 974, 975 y 977).

3. *Código de procedimientos penales del estado de Chiapas.* Similares disposiciones que las comentadas en materia civil, están previstas en los artículos 340, 341, 347, 348 y 350 de la ley procesal penal del estado para ser aplicadas por los Jueces de Paz y Conciliación Indígenas en los asuntos penales de su competencia.

g) La ley de derechos y cultura indígena del estado de Chiapas

El día 3 de Marzo de 1999, casi un año después de la reforma constitucional chiapaneca, el actual gobernador Roberto Albores Guillén presentó al Congreso estatal la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígena del estado, con la pretensión de afianzar la paz y corregir el olvido en el cual este sector de la población ha vivido y que está representado por los grupos étnicos tzeltal, tzotzil, chol, zoque, tojolabal, mame, cakchiquel, lacandón, mochó, jacalteco, Kanjobal y chuj. Con la iniciativa se trata dar respuesta, a las añejas reivindicaciones de los pueblos indígenas y reconocer a la vez sus instituciones sociales, sus costumbres y el respeto pleno a los derechos individuales y de sus comunidades, pero también impulsar con mayor energía los programas de gobierno en materia de alimentación, educación, salud, vivienda, comunicaciones e infraestructura básica.

El gobernador informó a la prensa que la iniciativa se inscribe en el marco de los acuerdos de paz celebrados en San Andrés Larrainzar, firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN, la iniciativa de reforma constitucional en la materia que el Presidente Ernesto Zedillo presentó al Congreso de la Unión en 1998, así como las consultas nacionales y locales organizadas por el Legislativo federal y los distintos partidos políticos.

Agregó que la iniciativa para una nueva Ley de Derechos y Cultura Indígena pretende justamente reconocer la realidad que viven los pueblos y comunidades indígenas; reconocer el valor de la historia y de la tradición, el ser y el querer ser de numerosos indígenas que siendo

ciudadanos mexicanos chiapanecos son al mismo tiempo los protagonistas de una cultura propia y que padecen un sistema social y político que no se ha sabido adecuar a su visión del mundo y que ha generado incompreensión, incomunicación y atraso social.

La ley consta de 68 artículos orgánicos y 3 transitorios. Contempla la creación de una subprocuraduría de Justicia Indígena, que desarrollará las tareas de Ministerio Público en el seno de las comunidades, al tiempo que proporcionará asistencia legal a los indígenas que la soliciten.

En la ley se reconoce a las comunidades indígenas su personalidad jurídica y se establecen las bases que les permiten ejercer el derecho de acceder a los mínimos de bienestar a los que legítimamente puede aspirar, sin distinción, todo chiapaneco.

Acorde con la reforma constitucional del estado, en el proyecto se plantea una serie de combinaciones de medios tradicionales de solución de controversias con instrumentos modernos, de carácter público, diseñado para operar en los pueblos y comunidades, como es el caso de los Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas.

Precisamente, un aspecto fundamental es en materia de procuración y administración de justicia, en el que se reconoce que en los procedimientos o juicios en los que participe el indígena se habrán de considerar siempre en el tratamiento y resolución de los casos, criterios que tengan como referencia su cultura, sus costumbres, tradiciones y prácticas jurídicas. También se establece el derecho a contar con un traductor y un defensor que hable su lengua y conozca su cultura, aunado a que en caso de penas corporales puedan hacerlo cerca de sus comunidades, además de reforzar el acceso pleno a una justicia más eficaz y expedita a través de los Juzgados de Paz y Conciliación, así como defensorías de oficio especiales.

En cuanto a sus derechos políticos, se reconoce el respeto a sus costumbres y tradiciones para elegir libremente en sus comunidades a sus autoridades tradicionales, así como se consigna la obligación de desarrollar programas especiales en materia de Registro Civil.

Asimismo, establece la necesidad de aprovechar los recursos naturales para permitir mejores condiciones de vida para los indígenas asentados en esas tierras, para lo cual el Estado impulsará la constitución de instrumentos para el financiamiento de explotaciones productivas, que los planes y proyectos cuenten con el consenso de las comunidades y los programas técnicos tengan respaldo de las autoridades competentes, pero no podrá permitirse la instalación de industrias que contaminen o deterioren el medio ambiente. Por eso, la iniciativa, en materia económica, fomenta el derecho de las comunidades indígenas para el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales, flora y fauna, con las limitaciones y modalidades que establece la Constitución General de la República y las normas de protección ambiental.

En la iniciativa se definen apoyos en materia social, entre los que destacan el de salud, que reconoce la práctica ancestral de la medicina indígena para fines curativos y rituales y se establece la obligación del Estado de propiciar espacios para su desarrollo y avance.

Se reconoce el derecho de las mujeres para participar en la educación y salud de sus hijos, y la obligación gubernamental de considerarlas en las campañas orientadas a la prevención de enfermedades, a la salud reproductiva y a la planificación familiar.

En materia educativa el gobierno se compromete a procurar la formación bilingüe e intercultural en los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria; el impulso a la enseñanza de las lenguas de las propias comunidades, y del idioma castellano. Así como la obligación de preservar e impulsar el mantenimiento, promoción y difusión de su historia, tradiciones, centros ceremoniales, sitios de interés arqueológico, de sus valores y conocimientos étnicos.

Es curioso que luego de la presentación de la ley a la LX Legislatura, su presidente, José Antonio Aguilar Bodegas, dijo que esta ley sería sometida a un proceso de consulta en las

comunidades indígenas; sin embargo, apenas unos días después, Héctor Dávalos ¹⁷¹ ya daba cuenta de la aprobación de las leyes de Amnistía y Cultura Indígenas en Chiapas, a las que, por cierto, calificó de inútiles al señalar que poco o nada aportan para la pacificación de la zona y resolución del conflicto; manifestó que mejorar las condiciones existenciales de los indígenas requiere más que de leyes de respetar puntualmente su condición humana.

D. Las iniciativas de 1998 de reforma a la Constitución Federal

El Congreso de la Unión tiene en espera, desde marzo de 1998, tres iniciativas para reformar la Constitución, por segunda vez, en lo que se refiere a materia indígena, sin que hasta la fecha se haya procedido a su dictamen. Veamos sus antecedentes y contenidos.

1. Antecedentes

a) Hacia un verdadero reconocimiento constitucional

La problemática del reconocimiento constitucional radica en la determinación del derecho indígena frente al derecho legislado, como llamó al derecho estatal o nacional, Jorge Madrazo en su discurso ante los senadores el 5 de enero de 1996 ¹⁷², pues, en realidad no es uniforme la normatividad jurídica dentro de las diferentes sociedades étnicas, ni siquiera dentro de las comunidades que pertenecen a un mismo grupo indígena y en ello han influido las variantes que presentan los procesos de aculturación. Existen diferencias, pero apenas se han iniciado los intentos para elaborar catálogos de normas consuetudinarias indígenas que muestren su carácter similar, complementario o contradictorio respecto de la legislación nacional.

Madrazo admitió que este estado de conocimientos respecto de los distintos derechos consuetudinarios impide “alcanzar el conjunto de fórmulas jurídicas que para cada caso nos permita identificar los conflictos de normas y reglas de solución”; a fin de cuentas, señaló, este no es objetivo de la reforma a la Constitución Federal, sino que es ámbito de competencia de las legislaturas de las entidades federativas en relación con las etnias asentadas en sus respectivos territorios, debiéndose establecer fórmulas de coordinación para los casos de comunidades indígenas pertenecientes a una misma etnia y asentados en dos o más estados ¹⁷³.

Como la división temática o clasificación del derecho es una ficción de los sistemas jurídicos de occidente ajena a los derechos consuetudinarios indígenas, propuso tres *acápites* o temas para abordarlo: en lo jurídico (justicia formal), lo político y lo económico-social. En cuanto al primero, advirtió la existencia de un movimiento hacia el arbitraje privado como una fórmula ágil de solución de los conflictos de intereses entre particulares ¹⁷⁴; por ello, debía estudiarse la posibilidad de reconocer la capacidad de las propias autoridades indígenas para resolver sus conflictos de intereses en las diferentes áreas jurídicas (civil, penal, laboral, mercantil, etc.), y “que sus juicios y decisiones, mediante procedimientos simples, sean convalidados y homologados por las autoridades jurisdiccionales del Estado”.

Obsérvese como estas ideas fueron adoptadas en San Andrés, y que la propuesta de Madrazo es en el sentido de reconocer a los pueblos indígenas sus propios juicios y decisiones para la solución de conflictos, es decir, se trata del reconocimiento de la jurisdicción indígena interna y, que ésta sea convalidada y homologada —ambos conceptos— por las autoridades

¹⁷¹ “Derechos Humanos”, columna editorialista semanal en *Novedades de Quintana Roo*, 10 y 17 de marzo de 1999, p. 4-A.

¹⁷² “Derechos Humanos. Cultura y Reforma Indígena”, p. 153

¹⁷³ *Idem*, p. 154

¹⁷⁴ Lo hemos comprobado; en efecto, recientemente se ha incrementado su desarrollo mediante la participación directa de los particulares en la solución de conflictos, no sólo en materia mercantil —como puede constatarse en las reformas al Código de Comercio— sino en el ámbito internacional y otras áreas; cf. Luis Miguel Díaz, *Arbitraje: Privatización de la Justicia*, Colección de Ensayos Jurídicos, 2ª ed. Themis, México, 1998

jurisdiccionales del Estado utilizando procedimientos simples para ello, sólo para la convalidación y homologación. Nosotros advertimos que aunque no se trata de que el Estado admita fueros especiales, tampoco deben crearse o inventarse procedimientos para que estos sean aplicados al interior de los pueblos indígenas en sustitución de sus sistemas normativos internos.

No obstante, el doctor Madrazo ha sostenido que una jurisdicción especializada de carácter indígena debe sujetarse a reglas, que la adecuen al orden jurídico nacional:

1) Que las partes en el litigio o en el conflicto de intereses pertenezcan a la misma etnia o a la misma comunidad indígena. 2) Que los efectos y consecuencias que genere la jurisdicción indígena se produzcan exclusivamente dentro de la propia comunidad, tanto en términos espaciales como temporales. 3) Que ambos litigantes o conjuntos de litigantes acepten voluntariamente la jurisdicción indígena. 4) Que en materia penal no se trate del enjuiciamiento de aquellos delitos que los códigos de procedimientos penales reporten como graves. 5) Que las reglas del procedimiento penal de los derechos consuetudinarios indígenas no transgredan los derechos humanos intencionalmente [sic, internacionalmente] reconocidos, entre ellos el derecho a la defensa y a no imponer penas crueles, degradantes, inhumanas o trascendentes¹⁷⁵.

La aceptación de la jurisdicción indígena significa el reconocimiento del pluralismo jurídico y cuando se señala que ambas partes en litigio deben aceptar voluntariamente dicha jurisdicción implica que la no aceptación deja abierto el camino para acudir a la jurisdicción ordinaria; de ahí que los pueblos indígenas demanden el uso del derecho indígena como un derecho alternativo¹⁷⁶.

Una forma diferente de reconocer la justicia indígena es mediante el restablecimiento del fuero indígena y uno de los autores que ha expuesto expresamente esa idea como una necesidad en México es Manuel González Oropeza¹⁷⁷. Su planteamiento parte de la consideración de que para el derecho occidental —como el español y el anglosajón— la convivencia y el enfrentamiento de distintos sistemas jurídicos no es un fenómeno extraño a su formación. Nuestro país no es la excepción, aunque durante el siglo XIX se caracterizó por la ausencia de una política de conservación de las comunidades indígenas, que ha subsistido hasta la actualidad. Sostiene que “no hay nada más atentatorio a la identidad étnica de una comunidad indígena que aplicarle el sistema jurídico en su detalle”, por virtud de lo cual, un sistema nacional se transforma en autocrático. Señala que las barreras no sólo son lingüísticas sino culturales, pues el intérprete traduce palabras que nada significan para los valores de la justicia, moralidad y comunitarios de un indígena.

Califica a la justicia indígena, implantada mediante el Juzgado General de Indios, como la respuesta más idónea para solucionar la convivencia entre dos sociedades distintas:

La idea básica de una jurisdicción especializada sobre las comunidades indias sobrevive como un concepto razonablemente viable y compatible históricamente con las costumbres y núcleos indígenas [...] Actualmente, en los pueblos operan jueces naturales que imparten justicia de acuerdo a los valores y costumbres de cada barrio y de cada etnia, logrando un efectivo control social en la comunidad [...], por ello es necesario legitimar este sistema natural de administración de justicia y conformar lo que el derecho nacional reconoce bajo el nombre de fuero, para articular un “fuero indígena”.

Considera también González Oropeza que el fuero indígena es compatible con el espíritu del constituyente mexicano y por eso propone una modificación al artículo 13 constitucional para permitir a las comunidades indígenas regirse por sus propios reglamentos y costumbres así como administrar justicia a los integrantes de dichas comunidades por sus propios jueces con el objetivo de lograr la imparcialidad y el respeto a un derecho surgido de una comunidad sin la

¹⁷⁵ Derechos Humanos, Cultura y Reforma Indígena, p. 155. Estos requisitos fueron seguidos puntualmente por el artículo 39 de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca; y veremos como se da su recepción en Quintana Roo.

¹⁷⁶ J. E. R. Ordoñez Cifuentes, “Constitución y Derechos Étnicos en México” en *Derechos Indígenas en la Actualidad*, pp. 11-27. El mismo autor afirma: “Es pertinente en sociedades pluriétnicas y pluriculturales considerar así como la lengua, la religión, el vestido, la psicología (pilares étnicos), la cosmovisión y las prácticas jurídicas, como un derecho alternativo”. véase “El Procedimiento Penal y los Derechos Humanos de los Pueblos Indios en los Umbrales del Siglo XXI” en *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*, 1ª ed., IJ-UNAM, México, 1993, pp. 47-48

¹⁷⁷ “El Fuero Indígena” en *Antropología Jurídica*, Serie L: Cuadernos del Instituto, b), Derecho Indígena, núm. 3, IJ-UNAM, México, 1995, pp. 121-129

aprobación de los órganos estatales. Para la nueva estructura jurisdiccional, propone que peritos antropólogos sean secretarios del tribunal indígena y en segunda instancia la existencia de un Supremo Tribunal Indígena.

Nosotros no estamos de acuerdo con esa propuesta, como se aprecia a lo largo del presente ensayo, por nuestra objeción a los "beneficios" del Juzgado General de Indios; nuestro rechazo a la existencia de fueros especiales; y nuestra postura de que el reconocimiento de una jurisdicción indígena, como la regulada en Oaxaca, es compatible con el artículo 17 constitucional.

Volviendo al discurso del doctor Jorge Madrazo, en el *acápite* político, defendió el derecho de los indígenas a tener acceso a los ayuntamientos, a los Congresos estatales y al propio Congreso de la Unión, demandando como medida urgente la revisión de los actuales distritos electorales federal y estatales, para que en aquellos en los que los votantes sean total o *mayoritariamente* indígenas, sean también ellos los votados "en elecciones verdaderamente libres y democráticas"; sin embargo, rechaza un sistema de cuota en el que un número determinado de escaños quede reservado para los grupos indígenas y sostiene que ellos deben ser electos en su calidad de ciudadanos de la República, con los mismos requisitos y procedimientos de cualquier otro aspirante a representación popular¹⁷⁸.

Aquí se asoma, por un lado, un concepto cuantitativo que sabemos que es ajeno a la concepción de lo indígena, en oposición al concepto internacionalista de *minorías*. La calificación externa de un municipio indígena por la condición mayoritaria de su población, es un concepto impreciso y vago, sujeto a indicadores técnicos que adolecen de deficiencias censales que también hemos analizado. Pero sobre todo es ajeno a los principios de autoidentificación y autopercepción que como derecho de los pueblos indígenas fue propuesto en 1983 por José Martínez Cobo en aquél estudio del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas y que fueron adoptados por el Convenio 169 de la OIT. Desafortunadamente fue utilizado en el diálogo de San Andrés, ya lo vimos respecto del documento de Chiapas y, lo veremos más adelante en los dos restantes documentos.

Por otro lado asoma también, un recuerdo de lo que ya Cumberland nos decía acerca del rechazo de las candidaturas de *raza particular* en las elecciones del constituyente de 1917. Lo que sucede es que la revisión al sistema electoral no sólo debe ser distrital, sino que se debe dar cabida de representación a la sociedad civil en el congreso, por otras vías que no sean necesariamente partidistas, como el sistema colombiano de cuociente senatorial o la participación implementada en el Congreso de Chihuahua; pero la representación indígena no puede circunscribirse a un partido político, so pena de perpetuar exclusiones dentro de los órganos legislativos del Estado.

Madrazo también puntualiza que en esos municipios, total o mayoritariamente indígena, los ayuntamientos deben ser integrados por indígenas. Propone como fórmula constitucional para tal fin "invertir con poder municipal a las autoridades tradicionales indígenas que ellos designen de acuerdo con los procedimientos que dicta su derecho consuetudinario" y sujeto a renovación periódica y admite la posibilidad de que en los casos de municipios en los que la población indígena sume el 50% del electorado, un porcentaje igual de posiciones del cabildo sean ocupadas por ciudadanos indígenas designados con base en sus propios procedimientos. Sólo "donde numéricamente la población indígena no fuese representativa en relación con los demás, el ayuntamiento se integraría tal y como actualmente lo dispone el artículo 115 constitucional"¹⁷⁹.

¹⁷⁸ "Derechos Humanos, Cultura y Reforma Indígena", p. 156

¹⁷⁹ Idem. p. 157. Véase también la expresión "municipios de contextura indígena". Manuel Cifuentes Vargas. "Los Pueblos Indios en el Constitucionalismo Mexicano [segunda y última parte]" en *Lex*, 3a. época. año I, núm. 6, diciembre 1995, p. 67

Por cuanto al *acápite* económico-social, sostuvo, luego de reconocer que “la pobreza es el más lacerante denominador común de nuestros pueblos indios”, que “se requiere la creación de instancias específicas de carácter indígena que sirvan como foros para que ellos se hagan escuchar y los gobiernos y los demás grupos sociales hagan lo propio”, es decir, órganos de consulta para la discusión, aprobación e implantación de planes y programas de desarrollo económico-social de las comunidades indígenas que “en los estados se denominaría Consejo económico-social y con un representante de cada uno de tales consejos se conformaría un Consejo económico-social de la Federación para el desarrollo indígena” con la función de “servir como instrumentos de conciliación” en “los conflictos que las comunidades indígenas lleguen a tener entre sí y, por lo tanto se convertirían en un valioso apoyo para toda la actividad gubernativa”¹⁸⁰

Por último, Madrazo subraya la justificación de la reforma constitucional sobre la temática indígena que no se agota con el reconocimiento agrario, ni están tutelados con el contenido del 27 constitucional, por lo tanto, el reconocimiento global de su personalidad jurídica se ha de dar en el marco del Derecho Público y se ha de remitir a la condición indígena y no exclusivamente en cuanto a la actividad que desarrollan, por lo que no hay razón alguna de confinar las prácticas jurídicas indígenas en las controversias agrarias.

b) Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar

La primera conclusión del *Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional* fue la de señalar que el conflicto iniciado el 1º de enero de 1994 en Chiapas, provocó la necesidad de construir una *nueva relación* del Estado y la sociedad con los pueblos indígenas del país. La estructura de ese documento contiene la referencia del contexto de esa relación, los compromisos a asumir por el gobierno federal con los indígenas, los principios de la nueva relación y el nuevo marco jurídico, en medio de una profunda reforma del estado.

1. *El contexto de la nueva relación.* Se expresó, como uno de los objetivos, desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los indígenas y desarrollar una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo, así como superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como pueblos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el convenio 169 de la OIT.

2. *Compromisos del Gobierno Federal.* El Estado mexicano debe *reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General*; en este rubro destaca, dentro de las disposiciones que habrá de contener, por un lado, la aplicación del concepto del Convenio 169 —en su artículo 1.1.b y 1.2— sobre pueblos indígenas; son los que

descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturas y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones.

Por otro lado destaca el reconocimiento de su derecho a la libre determinación, que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica, y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

¹⁸⁰ Op. cit. pp. 159-160

Otro compromiso fue el de *ampliar la participación y representación políticas* local y nacional de los pueblos indígenas mediante cambios jurídicos y legislativos que respeten sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un *nuevo federalismo*, lo cual, sabemos, se reflejó un año más tarde en el Programa para un Nuevo Federalismo.

La *garantía del acceso pleno a la justicia* es otro compromiso, que ahora reviste una nueva denominación, sustituyéndose la anterior del *efectivo acceso*, pretendiendo entonces ya no sólo uno real y verdadero, sino un completo acceso de los pueblos a la justicia

con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Se debía promover así el acceso a la jurisdicción en su doble vertiente; la de los tribunales establecidos por el Estado y la de las autoridades, normas y procedimientos reconocidos por el Estado. La primera corresponde a las autoridades jurisdiccionales del aparato estatal que tienen la obligación de reconocer y respetar las especificidades culturales; la segunda, implica el reconocimiento de una jurisdicción indígena al interior de sus comunidades, sujetándola a su *convalidación* por parte de la administración de justicia estatal, mediante procedimientos simples. Se trata de la doble vía de aplicación del derecho indígena, como expusimos a propósito de su implementación en Oaxaca.

Por otra parte, en el establecimiento del compromiso con respecto a esa garantía, el EZLN hizo notar que existió omisión a su propuesta del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas.

El Gobierno Federal asumió también los compromisos relativos a la promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, contando con la participación activa de estos; y asegurar a los indígenas una educación intercultural que respete y aproveche sus saberes, tradición y formas de organización y que les amplíe su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; y capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas e impulsar la producción y el empleo de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos y en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución. También, el Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras; en este último punto el EZLN propuso la necesidad de medidas legislativas y no sólo de políticas sociales.

3. *Principios de la nueva relación.* Estos son cinco: el pluralismo, sustentabilidad, integralidad, participación y libre determinación.

La *pluralidad* es entendida como la convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso y se basa en el respeto a las diferencias entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana. El fomento de esta orientación debe combatir toda forma de discriminación. Se puntualiza la necesidad de

avanzar hacia la formación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. El reconocimiento y promoción de la naturaleza pluricultural de la Nación significa que, con el propósito de fortalecer la cultura de la diversidad y la tolerancia en un marco de unidad nacional, la acción del estado y sus instituciones debe realizarse sin hacer distinciones entre indígenas y no indígenas o ante cualquier opción sociocultural colectiva.

En lo relativo a la *sustentabilidad*, se estimó la urgencia de asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura de los pueblos indígenas en los territorios que de alguna manera ocupan y utilizan, según el artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT. De común acuerdo con aquéllos, el Estado respaldará sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida, pues las modalidades tradicionales de aprovechamiento de sus recursos naturales forman parte de sus estrategias de persistencia cultural y de nivel de vida.

El desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas debe también garantizarse en la aplicación de mecanismos de indemnización que se reconozcan en la legislación, como un derecho cuando la explotación estatal de los recursos naturales ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural.

La aplicación de esos mecanismos se aleja de lo dispuesto en el artículo 15.2 del Convenio de la OIT porque, además de que no se contempla la participación de los pueblos indígenas en los beneficios que reporte la explotación estatal de los recursos naturales, tampoco se prevé el establecimiento “de 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”, como lo dispone el instrumento internacional.

Desde luego, dijimos que el Convenio 169 no sujeta la realización o no realización de los proyectos al resultado de la consulta, pero sí señala que debe ser previa como una medida para establecer una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultados de esas actividades, sin olvidar que la consulta respectiva debe efectuarse de buena fe.

El tercer principio, establece que el Estado debe impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno para evitar prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas.

El siguiente principio favorece el impulso de la *participación* de los pueblos y comunidades indígenas para fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo y que las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado y los propios pueblos indígenas.

El último principio, sobre *libre determinación*, reza a la letra:

El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social. Respetará, asimismo, las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propios desarrollos. Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

4. *Nuevo marco jurídico*. El Gobierno Federal se comprometió a impulsar el reconocimiento en la Constitución Política de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos: *derechos políticos* para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno; *derecho de jurisdicción* para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos; *derechos sociales* para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas; *derechos económicos* para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejorar de la eficiencia de la producción; y *derechos culturales* para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y la persistencia de sus identidades.

También se asumió el compromiso de reconocer en la legislación nacional a las comunidades como entidades de derecho público, su derecho a asociarse libremente en municipios con población *mayoritariamente* indígena; así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

Para el cumplimiento de este nuevo marco jurídico, el Gobierno Federal se comprometió a impulsar la reforma del artículo 4º de la Constitución de la República; así como el artículo 115 para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos y la reforma de otros artículos para expresar en la Carta Magna los contenidos de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.

Debido a que, para lograr lo anterior la intervención del Poder legislativo es decisiva, el Gobierno Federal se comprometió a proponer que el Congreso de la Unión que establezca un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas y que se revisen y modifiquen las leyes reglamentarias e instrumentos jurídicos de carácter federal para que contengan disposiciones que las hagan compatibles con las reformas constitucionales sobre nuevos derechos indígenas y que se legisle al respecto en los estados de la República.

En el reconocimiento, que al efecto se lleve a cabo en las legislaciones locales, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos: en donde coexistan diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar; las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas. Y, para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en las que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones, deberán considerarse diversos criterios como: la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal; la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica; los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno, entre otros.

Conceptos similares, complementados y ampliados se acordaron entre las mismas partes en el segundo documento de los Acuerdos de San Andrés *Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se Comprometen a Enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, Correspondientes al Punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento*, por ejemplo, con base en el concepto de José Martínez Cobo, se afirma que las comunidades y pueblos indígenas "son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas", como característica que los hace sujetos del derecho de libre determinación, y cuya expresión concreta de su ejercicio es la autonomía, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional.

En lo concerniente al reconocimiento de la jurisdicción interna, sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, no deben ser contrarios a las Garantías Constitucionales y a los Derechos Humanos, en particular los de las mujeres. Se debe reconocer espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas

autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia. Se vuelve a señalar la necesidad de garantizar el efectivo acceso de los pueblos indígenas y, en su caso, de sus integrantes a la jurisdicción del Estado. Se establece también que

En las reformas legislativas que enriquezcan los sistemas normativos internos deberá determinarse que, cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcelamiento; y que preferentemente puedan purgar sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio y, en su caso, se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social. Se impulsará la inserción de las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y a las resoluciones de las controversias que estén a cargo de sus autoridades así como, a título de garantía constitucional, se tomen en consideración en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte.

Esta última cuestión, recordemos, cobró aplicación inmediata en el último párrafo del artículo 40 de la Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca.

En lo relativo a las competencias, se propone al Congreso de la Unión que en el reconocimiento y establecimiento de las características de libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tome en cuenta que ésta implica la necesidad de configurar una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado Mexicano, a efecto de responder de manera oportuna a los requerimientos y demandas de los pueblos indígenas.

Con relación a la mujer indígena, se propone al Congreso de la Unión el reconocimiento, en las reformas constitucionales y políticas que se deriven, su derecho para participar, en un plano de igualdad, con el varón en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

En materia de recursos naturales, se propone acceder de manera colectiva a su uso y disfrute, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación, y reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al acceso a los medios de comunicación, siendo indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios, los cuales son también instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas.

Asegurar en la Carta Magna la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito. Deberá también asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y al uso ritual de plantas y animales considerados sagrados.

Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o mas pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa y se deberá reconocer su derecho para designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; y reconocer su derecho a interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.

Para la ampliación de la participación y representación políticas y el fortalecimiento municipal, el EZLN y el Gobierno Federal señalaron la conveniencia de "preveer" (sic) en el nivel constitucional los mecanismos necesarios que aseguren una representación política

adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas; permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos; garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos; garanticen la organización de los procesos de elección o nombramientos propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno; reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular; establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes; y prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.

También se propone que las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.

Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

En lo que hace a los municipios con población mayoritariamente indígena, reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, se estima necesario que sean fortalecidos constitucionalmente, de tal manera que se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas y se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos del desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con los pueblos indígenas.

5. *El balance de Héctor Díaz Polanco, en materia de autonomía*¹⁸¹. En su opinión, los acuerdos a que llegaron el EZLN y el Gobierno Federal encierran una pseudoautonomía, porque no se reúnen los tres elementos esenciales de la autonomía como ejercicio de la autodeterminación, a saber,

primero. una base *político-territorial* en términos de la cual se determina una jurisdicción propia; segundo. un *autogobierno* o gobierno autónomo, definido como un orden de gobierno específico, constitutivo del sistema de poderes verticales que conforma la organización del Estado; tercero, unas *competencias* propias exclusivas y/o compartidas con otras instancias de gobierno, que configuren la *descentralización política*, consustancial a todo régimen autonómico.

A partir de la ausencia de esos elementos, afirma que la adopción del artículo 13.2 del Convenio de la OIT en lo que respecta a la definición de territorio, se planteó “sin implicación política o jurisdiccional” y que “la parte gubernamental recusó toda referencia al *pluralismo jurídico* y sólo aceptó reconocer *los sistemas normativos para la resolución de conflictos internos*” con la consabida sujeción a su convalidación oficial; y agrega, “tampoco hay reconocimiento de nivel de autogobierno alguno. Y ello comprende a cualesquiera de las escalas posibles, incluyendo la comunal”, porque los acuerdos contienen referencias de descentralización de carácter administrativo y no político (transferencia de facultades, funciones y recursos) en la que el destinatario lo es el municipio con población mayoritariamente indígena, vedando el camino para la constitución de regiones o municipios autónomos y propiciando, en su lugar,

¹⁸¹ “La Autonomía de los Pueblos Indios en el Diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal” en *Revista del Senado de la República*, número 2, volumen 2, enero-marzo, México, 1996, pp. 105-115

“implicaciones negativas tanto para los pueblos indígenas como para el país, por su orientación *no incluyente*”.

c) Propuesta de la COCOPA

El anteproyecto de iniciativa de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la COCOPA el 29 de noviembre de 1996 afecta los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116.

El artículo 4º se modifica en su primer párrafo y se adiciona con siete párrafos y el primero de éstos comprende siete fracciones:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. 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 convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

Se adiciona un último párrafo (el sexto) al artículo 18, el cual establece:

Los indígenas podrán purgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Se adiciona el artículo 26 con la inserción de un cuarto párrafo (final) con el texto siguiente:

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

También se agrega un segundo párrafo al artículo 53:

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

Y en el espacio de la antes derogada fracción XXVIII del artículo 73, se confiere facultad al Congreso:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución.

En el artículo 115 se propone reformar la fracción V (en cuyo primer párrafo sólo se invierte la expresión desarrollo "urbano municipal" por desarrollo "municipal y urbano"; y se agrega un segundo párrafo), y se le adicionan las fracciones IX y X:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tomando como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un

marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Por último, se adiciona un párrafo al final de la fracción II del artículo 116:

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

d) El preludio de un nuevo proyecto de reforma

Las iniciativas que se encuentran en debate en el Congreso de la Unión, sabemos, por el recuento de hechos antes hicimos, no son ni la que de manera conjunta habrían de enviar el EZLN y el Gobierno Federal en cumplimiento a los acuerdos de San Andrés, ni la propuesta que la COCOPA hizo a petición de las mismas partes; obedecen, además de las de dos partidos políticos (el PAN y el PVEM), a las respuestas que dio el Presidente Ernesto Zedillo a la propuesta de esa Comisión¹⁸².

Dentro de la consulta que el titular del ejecutivo federal realizó, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con constitucionalistas acerca de la propuesta de la COCOPA, se encuentra la opinión del doctor Ignacio Burgoa Orihuela, quien, a petición expresa del subsecretario de Desarrollo Político, Fernando Franco González Salas, respondió el 17 de diciembre de 1996 señalando que no había necesidad de nuevas modificaciones constitucionales pues, por ejemplo, lo relativo a la propiedad indígena ya estaba previsto en el artículo 27, el cual junto con el 4º, sólo requieren de una ley reglamentaria y de voluntad política para lograr su debido cumplimiento¹⁸³.

1. *La propuesta del 19 de diciembre de 1996.* Las diferencias contenidas en la "Propuesta del gobierno de reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas" presentada por el Presidente Ernesto Zedillo pretendían, básicamente, adecuaciones en la expresión jurídica de los acuerdos de San Andrés y de la propuesta de la COCOPA; su estructura es sustancialmente la misma que la de ésta, es decir, tiene casi la misma incidencia en las modificaciones y adiciones a los artículos constitucionales afectados por esa propuesta.

Pero analicemos su alcance porque aunque algunas diferencias son de aparente sinonimia (v. gr. decisión por resolución, equidad por igualdad, acuerdo por conformidad, lograr por cumplir) o de conjugación verbal (v. gr. serán por sean, configuran por configuren); otras, van más allá. Recordemos que el EZLN la calificó como una contrapropuesta.

¹⁸² Véase como ejemplo de propuesta de reforma independiente, la elaborada a título personal por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Juventino V. Castro y Castro, *Proposición Respecto a una Reforma Constitucional sobre la Problemática de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México*, edición de su autor, México, 1998, incluida también en el capítulo "Las Estructuras-Político Electorales y Pluricultural", de su libro *La Mutación Estructural del Derecho en México*, 1ª ed., Porrúa, México 1998. Dicha propuesta parte de su opinión dada a la COCOPA sobre los acuerdos de San Andrés y, desde luego, es producto de un trabajo académico que no ha sido presentado ante el Poder Legislativo; propone que se derogue el primer párrafo del artículo 4º constitucional, y la reforma del 2º y 40. No deja ser llamar la atención que el propio licenciado Castro y Castro, al exhortar a "hacer un esfuerzo nacional, en obsequio de nuestra pluricultura, de los extraordinarios valores de nuestra raza indígena que deben ser especialmente contemplados y aprovechados en nuestra actual cultura mestiza", se exprese no sólo con un sentido de apropiación de una cultura que en realidad nos es ajena, sino que, además, se refiera a ella bajo un concepto racial ya superado.

¹⁸³ Cf. la entrevista que Sonia Morales hizo al juriconsulto Burgoa en *Proceso*, número 1052, 29 de diciembre de 1996, pp. 14-15. En dicha entrevista, se pronuncia a favor del respeto de las costumbres internas de cada pueblo indígena reconociendo su heterogeneidad, sin embargo, sostiene que "una cosa es este respeto y otra independizar a los pueblos indígenas entre sí y desvincularlos del resto de la población como elemento humano del Estado Federal". Critica la definición de los pueblos indígenas porque no reconoce a todos, sino nada más a los que se refiere, pero, especialmente, las primeras cuatro fracciones del párrafo segundo del propuesto artículo cuarto porque demuestran que "la 'autonomía' de los pueblos indígenas entraña una especie de 'soberanía' dentro del Estado mexicano que excluye la observancia del orden jurídico constitucional, legal y municipal del país, en atención a la casi ilimitada extensión de las facultades de dichos pueblos [...] Imaginemos que cada uno de estos pueblos tenga su propio orden normativo en las diferentes esferas de su vida. Esta situación fragmentaría el Estado de Derecho en México, impediría el ejercicio del gobierno federal, local y municipal frente a las comunidades humanas de dichos pueblos y sobre su respectiva área espacial".

En el artículo 4º, el segundo párrafo y su primer fracción se insertan en el primer párrafo, y se suprime la definición de pueblos indígenas. Respecto del ejercicio del derecho a la libre determinación, se sustituye la expresión de aplicación de sus *sistemas normativos* por la de sus *normas, usos y costumbres*, lo cual implica un retroceso respecto de la actual expresión relativa a los procedimientos agrarios: *prácticas y costumbres jurídicas*, y es un obstáculo en el camino hacia el reconocimiento del derecho indígena como un sistema; se añade, además, la precisión de que los conflictos internos que habrán de regular y solucionar deben ser *entre sus miembros*, lo cual es innecesario porque está implícito en el carácter *interno* de los conflictos, que excluye de su conocimiento aquellos en los que esté involucrado una persona no indígena.

También se agrega la remisión a las leyes de los estados para que éstas prevean “el reconocimiento a las instancias y procedimientos que [los pueblos indígenas] utilicen para ello”, lo cual nos parece apropiado porque ante la gran diversidad étnica de país corresponde a cada entidad federativa, dentro de los principios de la Constitución Federal, definir la relación particular con las etnias asentadas en sus territorios; no obstante, se sustituyen dos conceptos más: *decisiones por resoluciones*; y, *serán convalidados por sean homologados* (“y establecerán las normas para que sus juicios y resoluciones sean homologados por las autoridades jurisdiccionales del Estado”).

La primera sustitución nos parece adecuada porque aún cuando gramaticalmente la palabra *resolución* corresponde más a una decisión gubernamental o *judicial*, no hay motivo para pensar que no se aluda a una decisión del gobierno o *juez* indígenas. Como quiera que sea, ya veremos que se vuelve a la expresión (*decisión*).

Por lo que respecta a la *homologación*, dado que se trata de un concepto jurídico que implica el otorgamiento de la categoría de cosa juzgada a ciertos actos y convenios entre particulares, con ello se negarían facultades jurisdiccionales, es decir, públicas, a las autoridades indígenas; en tanto que, la *convalidación* significa, gramaticalmente¹⁸⁴, ratificar lo ya aprobado, darle validez por parte, en este caso, de las autoridades estatales. En consecuencia, esta última expresión es más acorde con las pretensiones y demandas indígenas. Por otro lado, ese uso que se hace de la conjugación del verbo *ser* evita una interpretación que obligue a tal homologación; y debemos recordar que así estaba plasmado en los acuerdos de San Andrés. Tanto la COCOPA como la propuesta presidencial omiten la referencia a los “procedimientos simples” para la convalidación u homologación; pero en todo caso, la homologación en esta propuesta presidencial se sujeta a los requisitos que llegue a establecer la legislación.

En la siguiente fracción, segunda en la propuesta presidencial, el derecho a elegir a sus autoridades se especifica que se refiere a las *municipales* y, por cuanto al ejercicio de sus formas de gobierno, se condiciona a que “se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos”.

A la fracción quinta (cuarta del ejecutivo) se elimina el reconocimiento de los territorios, según la definición de la OIT, así como la mención del acceso *de manera colectiva* y la “salvedad” de su parte final, sustituyéndose de la siguiente manera: *respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y las leyes*. Esto nos remite sin duda al artículo 27 y nos sitúa finalmente en el terreno agrarista que ya hemos referido como insuficiente para los pueblos indígenas. Es injustificable el recelo oficial ante una definición que se planteó “sin implicación política o jurisdiccional”.

A la fracción séptima (sexta), se le adiciona *conforme a la ley*, lo cual se adecua a lo establecido en San Andrés.

¹⁸⁴ Véanse las voces *homologar, convalidar, ratificar y revalidar*, en *Enciclopedia del Idioma*, tomo II, p. 2305; tomo I, p. 1209; y tomo III, pp. 3515 y 3618

En el párrafo tercero (segundo en la propuesta presidencial), se cambia el sentido de la promoción a el desarrollo equitativo y sustentable *de* los pueblos indígenas (*su* desarrollo por *el* desarrollo). En el siguiente párrafo se cambia la mención de autoridades federales, estatales y municipales por *competentes*, y la expresión *en consulta con* por *tomando en cuenta la opinión de* los pueblos indígenas. Si bien, gramaticalmente ambas palabras, consulta y opinión, podrían limitarse a un simple *discurrir* o platicar, la modificación es importante porque aclara que la opinión ha de tomarse en cuenta; empero, la correcta interpretación de la expresión en consulta debe hacerse a la luz del artículo 6.2 del Convenio de la OIT que cuando se refiere a consultas, éstas “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

El párrafo cuarto (tercero) hace un ajuste al impulso de programas a favor de indígenas migrantes en el extranjero: *de acuerdo con la normas internacionales*. El siguiente elimina las palabras *particulares o de oficio* al referirse a los intérpretes y defensores. Los dos últimos párrafos presentan, uno, la sustitución de *conjuntamente* (unidos) por *concertadamente* (pactando), y el otro, la supresión de las palabras *de la República*.

En relación al artículo 18, el beneficio de los indígenas de compurgar las penas preferentemente en establecimientos cercanos a su comunidad aparece limitado en la propuesta del gobierno pues se remite a la legislación secundaria la fijación de los casos en que la calidad indígena confiera ese beneficio, así como los casos en que no se goce del mismo por la gravedad del delito.

En cuanto al artículo 26, se sustituye la referencia a la *garantía* de acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional de las *comunidades y pueblos indígenas* por la *promoción* de su acceso a los *pueblos indígenas*.

En el artículo 53 se sustituye la expresión *distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales* por la de *distritos electorales uninominales*, omitiéndose las circunscripciones plurinominales. Algo similar ocurre con el artículo 116 en el que la expresión *distritos electorales* se sustituye por *distritos electorales uninominales*.

Con respecto al artículo 115, la propuesta gubernamental supedita a las leyes locales (estatales) facultades que, en la propuesta de la COCOPA, se entendían conferidas a los municipios para establecer mecanismos de participación ciudadana en la regulación de los recursos destinados al desarrollo social.

En el primer párrafo de la fracción novena se suprime la primera modalidad de asociación de las dos que estaban previstas; aquella facultaba a los pueblos indígenas para que en el ejercicio de la libre determinación pudieran *abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares de cada entidad federativa*, limitándose la propuesta gubernamental a remitir el ejercicio ese derecho *de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º*.

En el segundo párrafo se añade una precisión respecto de la facultad de libre asociación para la coordinación de acciones, la cual deberá ejercerse *respetando siempre la división político administrativa en cada entidad federativa*, con lo que pretende consolidarse la intención federalista del Estado pero reafirma sus demarcaciones políticas internas que siempre han sido ajenas a la estructura de los pueblos indígenas. Además, se les niega a éstos su lugar como entidades de *derecho público* para ser consideradas de *interés público* y se sustituye la expresión *que reconozcan [comunidades y municipios] su pertenencia a un pueblo* por el factor cuantitativo de contar *con población mayoritariamente indígena*, introduciéndose ese factor siempre impreciso y ajeno al derecho de los pueblos indígenas de autopercepción y autoidentificación, que ya hemos estudiado en el capítulo 2 de este trabajo.

En la parte final de esa fracción se agregan *los recursos* como un rubro que habrán de determinar las legislaturas estatales.

En la fracción décima, se repite de la misma manera la supresión de la autoidentificación y la referencia al derecho para *elegir autoridades* y para el *ejercicio de formas propias de gobierno* de los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, de carácter mayoritariamente indígena, se hace aludiendo a la categoría *interna*, con lo que se reconoce confusamente, aparte de la autoridad y forma de gobierno municipales, a las autoridades *internas* y las formas propias de gobierno *internas*, de las entidades mencionadas, *de acuerdo con sus prácticas políticas tradicionales*, asegurándose *el respeto a la Constitución*.

Por último, el segundo párrafo de esa fracción establece la precisión de que tanto las Constituciones como las leyes locales regularán la conformación de los pueblos indígenas como municipios u órganos auxiliares de éstos, eliminando de ese proceso la consulta a sus comunidades.

2. *La invitación para dar forma a los Acuerdos de San Andrés*. El Presidente Ernesto Zedillo reiteró el compromiso del Gobierno Federal por una paz digna y justa en Chiapas en su discurso pronunciado en Kanasín, Yucatán, el 23 de enero de 1998, cuyo texto fue difundido en Internet por la Secretaría de Gobernación (www.gobernacion.gob.mx). El ejecutivo federal afirmó que la solución al conflicto sólo se lograría con la satisfacción de los reclamos de los pueblos indígenas de una nueva relación con la sociedad y el Estado mexicanos que atienda y remedie las condiciones de pobreza, explotación y exclusión política que por años y años ha lastimado y sigue lastimando a los pueblos indígenas.

Luego, recordó y reafirmó las proposiciones de los Acuerdos de San Andrés. Fue la última vez que se utilizó oficialmente el vocablo *especificidades* culturales que más tarde sería cambiado por el de *particularidades* culturales o *tradiciones*, lo mismo que otras expresiones con la finalidad de "dar forma" a los Acuerdos de San Andrés Larrainzar. Sostuvo que el gobierno federal "no podría aceptar interpretaciones de éstos que atenten contra la soberanía y la unidad nacional, ni que pongan en riesgo las garantías individuales, las libertades y los derechos humanos. No podría aceptar formas de gobierno antidemocráticas y autoritarias, ni fanatismos. No podría aceptar fueros y privilegios excluyentes ni desprecio a las minorías".

Y concluyó parodiando, indudablemente, aquel lema indígena pronunciado dos años antes en el día de la raza: "Demos ya forma a los Acuerdos de San Andrés [...] *para que nunca más en México haya un mexicano que no se sienta parte de la Nación*".

3. *Las observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA*. El 1º de marzo de 1998 el entonces secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa anunció la decisión del Presidente Ernesto Zedillo de presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa sobre derechos y cultura indígenas, para impulsar la solución del problema en el estado de Chiapas, un nuevo proyecto de reformas constitucionales en la materia, con base en cuatro observaciones hechas a la propuesta de la COCOPA, comunicadas al EZLN en las últimas semanas y dadas a conocer en esa ocasión a los medios de comunicación.

En compañía de Emilio Rabasa Gamboa, nuevo coordinador para el diálogo en Chiapas, Labastida afirmó:

El gobierno convoca a la COCOPA, en la que participan legisladores de todos los partidos, a evaluar las cuatro observaciones y elaborar conjuntamente el proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena que sean la fiel traducción jurídica de los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

En su discurso aseguró que la obligación del gobierno con los indígenas de esa entidad y de todo el país no estaba condicionada ni dependía de la aprobación de un grupo, aludiendo al EZLN, pero se observa en sus afirmaciones finales que señala como causa del problema indígena nacional al conflicto zapatista, olvidándose de siglos de antecedentes:

Ya es tiempo de concluir un conflicto que desgasta y lastima a la nación [...] Ya basta de entorpecer el esfuerzo para superar la marginación y pobreza que padecen la mayoría de los indígenas del país. Ya basta

de tanta pobreza en Chiapas, teniendo recursos naturales de tan extraordinaria riqueza. Concluyamos el conflicto. Los mexicanos queremos tranquilidad, paz, democracia y desarrollo con justicia.

Las cuatro observaciones que hizo el gobierno, fueron planteadas invocando a los acuerdos de San Andrés. El licenciado Labastida también puntualizó que las observaciones perseguían cumplir con las comunidades indígenas de todo México y garantizar la unidad nacional y la vigencia del orden constitucional. Las bases del nuevo pacto social con las comunidades indígenas deben asegurar que las normas constitucionales sean claras y congruentes, de forma tal que ello también asegure a las comunidades la facilidad de su aplicación. Anunció también que el gobierno federal, en coordinación con el gobierno y Congreso del estado de Chiapas y sus autoridades municipales, reforzaría los programas sociales de atención a la marginación y la pobreza y propondría medidas para promover la inversión privada en las zonas rurales y urbanas de Chiapas, con el objeto de generar empleo, y dotar de más y mejores fuentes de ingreso estable a su población.

En general, las cuatro observaciones inciden sobre los términos en que se establece la libre determinación de los pueblos indígenas; respecto de los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y en particular en relación con la estructura del gobierno municipal que establece el artículo 115 de la Constitución Federal; creación de un régimen de excepciones que no estatuyen los acuerdos de San Andrés Larrainzar en lo relativo a las modalidades de la tenencia de la tierra previstas en el art. 27 constitucional, el régimen federal de medios de comunicación previsto en el artículo 73 constitucional, y los planes y programas educativos contrario a lo dispuesto en el art. 3o constitucional; y, la determinación de un régimen concurrente entre la Federación, Estados y Municipios en materia indígena diferente a como lo hacen los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

Específicamente, las observaciones señalan que a pesar de la expresión de autonomía "como parte del Estado mexicano", el texto de la COCOPA no delimita la autonomía que debe corresponder a los pueblos indígenas en cuanto a su relación con los principios de unidad nacional, soberanía nacional, interés nacional y público y respeto a los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano, establecidos en los Acuerdos de San Andrés.

Lo anterior es ejemplificado con el tema de los sistemas normativos, que en su redacción en el texto de COCOPA configura fueros indígenas especiales al establecer, de manera imperativa, que "serán convalidados" por las autoridades del Estado sin que exista una disposición legislativa de por medio y omitiendo la referencia a "procedimientos simples", contraviniendo a los Acuerdos de San Andrés.

Se estima también que en el texto de la COCOPA la reiteración de la frase "ámbitos de autonomía" en la fracción III del párrafo segundo, artículo 4, es innecesaria porque las siete fracciones se refieren a los "ámbitos de autonomía", lo que presupone una autonomía diferente a la ya prevista.

Respecto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas (fracción IX del artículo 115), el texto de la COCOPA lo consigna como un derecho absoluto, no dentro del nuevo marco constitucional de autonomía a que se refiere el artículo 4, por lo que establece así un cuarto nivel de gobierno diferente de los tres que establece la Constitución.

Se señala también que la COCOPA introduce el concepto de "municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena", y otorga a los habitantes de un municipio el derecho para que definan los procedimientos de elección de sus autoridades y para el ejercicio de sus formas de gobierno interno. Las observaciones a estas dos cuestiones se basan en la afirmación de que en San Andrés se utilizó una expresión diferente: "municipios con población mayoritariamente indígena", advirtiendo que un municipio no puede reconocer su pertenencia a otra instancia distinta a la entidad federativa de la que forma parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 y que es dentro de la estructura municipal existente como se debe dar la participación

indígena, sin buscar un tipo diferente de municipio. Se critica así a la COCOPA de establecer formas de gobierno municipal no reconocidas en la Constitución.

Por cuanto a la fracción V de ese artículo, las observaciones refieren que los acuerdos de San Andrés no contienen ninguno de los puntos de la iniciativa de la COCOPA puesto que ya están plasmados en el artículo 115 constitucional vigente. Adicionalmente se afirma que no puede hablarse de desarrollo "municipal y urbano"; en todo caso, se puede hablar de desarrollo "rural y urbano" en un municipio.

Con relación al uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos naturales a que tienen derecho los pueblos indígenas se observa que la iniciativa de COCOPA omite la referencia explícita, al resto del marco constitucional, estableciendo como la única modalidad, la colectiva, en detrimento de las demás y que eso provocaría un grave problema social. Además de que el término "territorio" se insertó de manera exclusiva y excluyente del resto del territorio nacional.

Por eso, se apunta que los acuerdos de San Andrés anteponen el respeto al interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado Mexicano, y dentro de estas que se encuentran las distintas modalidades de tenencia de la tierra consagradas por el artículo 27 constitucional y que la referencia que hacen los acuerdos al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT, está vinculada con las acciones de rehabilitación y no para establecer el territorio indígena como un elemento de un estado, que pudiera fraccionar al territorio nacional, pues ese concepto significa precisamente el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal.

En materia de comunicaciones, el texto de la COCOPA establece un derecho constitucional directo, mientras que, se sostiene, los acuerdos de San Andrés prevén la expedición de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios, y no un régimen de excepción a la facultad del Congreso de regular dichos medios.

En el ámbito educativo, al incluirse a los Estados y Municipios en la definición de los programas educativos en el texto de la COCOPA se hace una excepción al artículo 3° fracción III constitucional, lo cual no era la intención de los acuerdos de San Andrés que únicamente buscaban garantizar la educación bilingüe e intercultural y la participación de los pueblos indígenas para lograrlo, sin romper el principio de educación nacional ni cuestionar la facultad constitucional del Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio, en toda la República, con el fin de asegurar la identidad nacional.

Por último, se afirma que el compromiso en el contexto de San Andrés era configurar un sistema donde los tres órdenes de gobierno incidiesen en la atención de la problemática de los pueblos indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias, pero que el texto de la COCOPA interpretó lo anterior como la necesidad de que el Congreso emitiera una ley para precisar la "conurrencia", lo cual, es contrario al federalismo porque sujeta los distintos niveles de gobierno a que el Congreso emita dicha ley para saber cuál es su responsabilidad y competencia en asuntos indígenas, además de que, al existir ya disposiciones en las constituciones estatales que prevén algunos de los principios de los acuerdos de San Andrés, sería complicado determinar en qué medida resultaría válido que la ley general previera cuestiones distintas a las ya previstas por los estados de la Federación; y una distribución de competencias en una ley general contraría el contexto de San Andrés, pues en esta materia no debería haber facultades exclusivas ni de la Federación, ni de los estados ni de los municipios, sino que cada uno deberá actuar en el ámbito de sus respectivas competencias.

No obstante, es preciso considerar, primero, que en los acuerdos de San Andrés sí se estableció la necesidad de que el Congreso de la Unión configurara en materia indígena una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal; segundo, que la propuesta de la COCOPA no limita dicha facultad legislativa a la expedición de una sola ley, puesto que la referencia es en plural; y, tercero, que la misma propuesta presidencial de diciembre

de 1996 recogía en casi idénticos términos la redacción de la iniciativa de reforma de la COCOPA a la fracción XXVIII del artículo 73, salvo una sustitución gramatical de *cumplir* por *lograr*.

2. Iniciativa presidencial

El día 15 de marzo de 1998, el secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa informó que ese mismo día el Presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión, por conducto e la Cámara de Senadores, la iniciativa de reforma a la Constitución en materia de derechos y cultura indígena. Destaca el que ahora, además de afirmarse que el conflicto zapatista “empeora las condiciones de miseria, atraso e injusticia en que han vivido las comunidades indígenas de Chiapas”, también se reconozca “la situación de injusticia, de marginación y de pobreza extrema que por siglos han sufrido”.

Labastida hizo mención de las *bondades* del Gobierno de la República desde el cese unilateral de fuego el 12 de enero de 1994, la promulgación en ese mismo año de la Ley de Amnistía, las negociaciones en San Cristóbal de las Casas, la promoción a principios de 1995, junto con el Poder Legislativo, de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas y el impulso de nuevas negociaciones en San Miguel, así como la firma en febrero de 1996 de los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena.

Afirmó, antes de referirse al contenido de la iniciativa, que el Gobierno Federal “siempre ha cumplido lo pactado” y que con la cancelación del diálogo el EZLN está incumpliendo la Ley, por ello es que, el Ejecutivo Federal asumió la responsabilidad de presentar esta iniciativa de reformas constitucionales y que “no ha habido paz porque el grupo armado no ha querido”.

Hemos decidido transcribir, por su importancia, el texto íntegro de la iniciativa presidencial en uno de los anexos de este trabajo.

a) Su contenido

Observamos, en general, una revisión que en algunos casos vuelve a la redacción de la iniciativa de la COCOPA, pero en otros se modifica incluso la propuesta del 19 de diciembre de 1996. En el artículo 4º, el primer párrafo es similar al de la COCOPA, incluyendo la definición de pueblos indígenas. El segundo párrafo recoge el planteamiento del de la COCOPA, pero se adiciona de conformidad con los principios invocados en la primera de las “cuatro” observaciones: respeto a la Constitución y a la unidad del Estado mexicano.

Las fracciones primera y sexta son idénticas a las de la CCCOPA. La segunda varía sólo en su parte final y, si bien, abandona los conceptos de “normas, usos y costumbres”, “resoluciones” y “homologación” de la anterior propuesta presidencial, para volver a la redacción original de la COCOPA, pero cambia el sentido de la expresión “serán convalidados” por “serán convalidables”, con lo que en lugar de valerse de la conjugación *sean* de los acuerdos de San Andrés y de la anterior propuesta presidencial, se aplica una de las observaciones formuladas al texto de la COCOPA como medida atenuante del imperativo de convalidación a cargo de las autoridades jurisdiccionales; y, aunque se omite la mención de los *procedimientos simples* para la convalidación, se remite a “los términos que las leyes señalen”.

La siguiente fracción, vuelve a la redacción de la COCOPA pero con la supresión de la frase “ámbitos de autonomía”, en aplicación de las observaciones hechas; además de un cambio de preposición (a por con). La cuarta fracción es similar a la de la COCOPA, excepto por la sustitución de la expresión *especificidades culturales* por *tradiciones*.

La quinta fracción, difiere de la anterior propuesta presidencial por cuanto a que restituye la mención del acceso *de manera colectiva* al uso y disfrute de los recursos naturales, pero mantiene la supresión del reconocimiento de los territorios indígenas según la definición de la OIT, y la “salvedad” del respeto a *las formas y modalidades de la propiedad* se refiere

expresamente al artículo 27. La fracción séptima, en materia de comunicaciones, al igual que la sexta de la anterior propuesta presidencial, se remite a las leyes secundarias, tal y como se planteó en las "observaciones".

El párrafo tercero es similar al de la COCOPA, pero sustituye la palabra *pueblos* por *comunidades*. En el siguiente párrafo se aplica la observación relativa a la fracción III del artículo tercero constitucional y se precisa la competencia del Ejecutivo Federal en materia educativa.

El párrafo cuarto sólo sustituye la expresión *normas internacionales* empleada en el párrafo tercero de la anterior propuesta presidencial por la de *principios del derecho internacional*.

El párrafo siguiente presenta dos variantes, respecto de la anterior propuesta presidencial: suprime la distinción *individual o colectivamente* de indígenas involucrados en juicios y procedimientos, y, sustituye la expresión *prácticas jurídicas y especificidades culturales* por la de *prácticas y particularidades culturales*. En relación a la primera no hay ningún problema, porque donde la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir; de esa manera, la referencia a indígenas involucrados, abarca los dos niveles de abstracción. Pero el problema es la segunda variación porque se minimiza al derecho indígena llamándolo ya ni siquiera con el carácter de prácticas jurídicas, sino culturales; sin embargo, se obliga a una interpretación extensiva del concepto cultura que, desde luego, incluye a la cultura jurídica.

Los dos últimos párrafos de la iniciativa de reforma presentan una sustitución de *pueblos* indígenas por *comunidades* indígenas, y aunque el primero vuelve a la antes sustituida expresión *conjuntamente*, el otro, además de agregar la palabra *disposiciones* [y modalidades], sustituye el *reconocimiento* de los derechos de los pueblos indígenas por la concesión graciosa de esos derechos que la Constitución *otorga a las comunidades indígenas*.

En relación al artículo 18, una vez más se vuelve a la redacción original de la COCOPA, con la única sustitución de la expresión *podrán compurgar* por la de *compurarán*, de tal manera que no habría casos, ni por la gravedad del delito, en que los indígenas no gocen del beneficio de compurgar sus penas en establecimientos cercanos a su domicilio. Sin embargo, dado que no está prevista la delimitación de la calidad indígena, ésta queda necesariamente remitida a la legislación secundaria.

En cuanto al artículo 26, la primera parte del cuarto párrafo, es similar al de la COCOPA, excepto porque sustituye el vocablo *especificidades* por *particularidades*; y, la última parte, transita de la referencia a la *garantía* de acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional, del texto de la COCOPA, a la *promoción* de su acceso ya contenida en la anterior propuesta presidencial, pero, además, se inserta que dicha promoción recaerá en *la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo*, tengan el mencionado acceso.

El artículo 53 no presenta variantes respecto de la anterior propuesta presidencial.

En la fracción XXVIII del artículo 73 se modifica la misma propuesta presidencial, autoaplicándose la cuarta observación antes comentada para referir la facultad del Congreso a la expedición de leyes *relativas a las responsabilidades del Gobierno Federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales*.

Con respecto al artículo 115, es curioso cómo la iniciativa presidencial conserva en el primer párrafo la mención de desarrollo "municipal y urbano", a pesar de la observación formulada en el sentido de que no cabía esa expresión, sino la de desarrollo "rural y urbano" en un municipio y, más curioso es que, habiéndose afirmado que los puntos del texto de la COCOPA ya estaban contenidos en la redacción del vigente artículo 115, se abandonen las modificaciones de la anterior propuesta presidencial y se retome el texto de la COCOPA, con

excepción de una ligera modificación por cuanto a la referencia a los recursos: *incluidos los federales*, para precisarse: *incluidos los de origen federal*.

En la fracción novena es en donde se advierten las mayores discrepancias, no sólo con relación a la iniciativa de la COCOPA sino también respecto de la anterior propuesta presidencial. En el primer párrafo se limita el derecho de libre asociación de las comunidades indígenas al interior del ámbito municipal y, en el segundo, se sustituye la *facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones* por la expresión *podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo*, limitándose ese derecho de los municipios *con población mayoritariamente indígena* al interior del ámbito de cada entidad federativa, según remisión al último párrafo de la fracción tercera del mismo artículo 115; además de que ya no se considera a las comunidades indígenas ni siquiera como entidades de *interés público*, como se hizo en la anterior propuesta presidencial.

En la fracción décima, se suprime la referencia al derecho para *elegir autoridades o representantes internos*, así como el *ejercicio de formas propias de gobierno interno* de los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, de carácter mayoritariamente indígena, que aparecía en la anterior propuesta presidencial.

b) Su alcance

Los aspectos más importantes que se desprenden de este análisis confirman una posición etnocentrista que restringe el pluralismo al ámbito cultural y no jurídico: la iniciativa no reconoce a los “pueblos indígenas” como sujetos de los derechos; se “otorga” en lugar de “reconocer” los derechos indígenas y ahora los destinatarios son las *comunidades indígenas*; tampoco reconoce los derechos de jurisdicción (autoridades, normas y procedimientos) al admitir únicamente la posibilidad de convalidarlos (“serán convalidables”); se defiende un concepto tradicional de “territorio” en detrimento del derecho de los pueblos indígenas a su territorio en los términos del Convenio 169; se niega el derecho a la autoidentificación y autodefinition indígena a los municipios, comunidades u organismos auxiliares del ayuntamiento, así como sus posibilidades de libre asociación, reduciendo el derecho a la autonomía al ámbito estrictamente comunitario cuando en los acuerdos de San Andrés el Gobierno Federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía en los ámbitos y niveles en que los pueblos indígenas los hagan valer; y no reconoce a las comunidades como “entidades de derecho público”; ni el derecho de los pueblos indios a definir “los procedimientos para la elección de sus autoridades”.

1. *Opinión del PRD*. Las reacciones a la iniciativa presidencial no se hicieron esperar. El Partido de la Revolución Democrática expresó por diversas fuentes que seguiría defendiendo a la COCOPA y su propuesta de reforma, por haber logrado la confianza de las partes involucradas en el conflicto, así como el apoyo de la opinión pública, convirtiéndose en la instancia natural para llevar dicho proyecto al Congreso y que sólo así se lograría la paz en Chiapas.

2. *Magdalena Gómez*. La experta en cuestiones indígenas afirmó que el ejecutivo federal “decidió imponer unilateralmente la interpretación oficial en materia de derecho indígena”, para evadir la responsabilidad ante el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y desvirtuando su contenido¹⁸⁵. Advierte que se introducen limitaciones que no estaban anunciadas en las “cuatro” observaciones del Gobierno Federal. Recrimina la ostentación de la exposición de motivos de considera que se trata de una propuesta de avanzada en el plano nacional e internacional. Concluye su artículo expresando su preocupación de que se estuviera gestando la segunda reforma constitucional indígena del siglo, al igual que la primera de 1992, a espaldas de los pueblos indígenas.

¹⁸⁵ “Reforma Indígena para la Paz. Asignatura Pendiente” en *La Jornada*, 17 de marzo de 1998

3. Iniciativa del PAN

La "Iniciativa sobre Derechos de las Comunidades Indígenas" del Partido Acción Nacional fue presentada por el senador Gabriel Jiménez Remus el día 12 de marzo de 1998, tres días antes que la del Presidente Zedillo. Así, se refiere a comunidades y no a pueblos.

La iniciativa pretende reformar el primer párrafo y adicionar un segundo párrafo, un tercer párrafo con cinco fracciones, un cuarto y quinto párrafos, recorriendo en su orden los párrafos del segundo al sexto para pasar a ser del sexto al décimo, del artículo 4º; se adiciona con un sexto párrafo el artículo 18º; se adiciona con un cuarto párrafo, recorriéndose en su orden el actual cuarto para pasar a ser el quinto del artículo 26º; se adiciona con un segundo párrafo recorriéndose en su orden el actual segundo para pasar a ser el tercero del artículo 53º; se restablece la fracción XXVIII del artículo 73º; se reforma la fracción V y se adiciona con un segundo párrafo y se restablece la fracción IX del artículo 115º; y se agrega un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lugar de plantear una definición de pueblos indígenas, remite a una ley reglamentaria y a los tratados internacionales.

El concepto central que propone dicha iniciativa es la creación de la figura jurídica de las Cartas Municipales que serán elaboradas por las comunidades indígenas, las cuales ejercerán y expresarán su autonomía en el ámbito municipal:

Las comunidades indígenas gozarán de autonomía expresada y ejercida dentro del ámbito municipal, en los términos que establezcan las constituciones de los estados. Para su ejercicio los ayuntamientos deberán elaborar cartas municipales, las cuales serán aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenezcan. Las cartas municipales respetarán: la unidad nacional; las garantías individuales; los derechos humanos; la dignidad, integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad; las formas democráticas de acceso al poder, y la preservación del entorno ambiental.

Tales cartas contendrán normas de organización social, económica, política y cultural; así como la facultad de aplicar usos y costumbres en la regulación y solución de conflictos internos; y el procedimiento para elegir a sus autoridades. De acuerdo con la iniciativa, las Cartas respetarán la unidad nacional, las garantías individuales, los derechos humanos y las formas democráticas de acceso al poder, entre otras cosas. Las Cartas serán presentadas ante los congresos locales para su aprobación. Esta figura, según la exposición de motivos, ofrece una amplia posibilidad para alojar en el ámbito municipal a las comunidades indígenas, a fin de que se integren a la Nación portando sus características propias.

En ella se afirma, además, que:

La diversidad cultural debe ser alojada en un auténtico sistema federal, que reconozca la autonomía de las comunidades indígenas dentro del Estado mexicano, dentro de un orden solidario y subsidiario. Solidario porque se concibe que todas las comunidades, como las personas con las que se integran, deben apoyarse mutuamente; subsidiario, para permitir que las personas y comunidades que tienen menores condiciones de desarrollo sean impulsadas con el concurso y los recursos de las otras comunidades y personas que los tienen mayores, hasta que las primeras alcancen el vigor y la capacidad para progresar por cuenta propia.

En materia de jurisdicción se establece:

Para garantizar el acceso pleno de las comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus usos, costumbres y especificidades culturales, respetando lo. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos de oficio por intérpretes y defensores, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Y, entre otras cosas, destaca el haberse considerado un término de 180 días a partir de la entrada en vigor de la reforma, para que las legislaturas locales adecuen sus constituciones a la misma, y para que el Congreso de la Unión expida la correspondiente ley reglamentaria.

4. Iniciativa del PVEM

El Partido Verde Ecologista de México también presentó una Iniciativa de reformas en materia de derechos y cultura indígena el día 26 de marzo de 1998. Sobresale, una adición al artículo 3° en la fracción segunda, de tal manera que el criterio que oriente a la educación que imparta el Estado, también: "Promoverá el conocimiento y difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural y erradicará cualquier forma de discriminación". Asimismo se reforma la fracción IX, en los siguientes términos:

Los pueblos indígenas deberán contar con una educación integral que respete su herencia cultural: amplíe su acceso a la cultura, ciencia y tecnología, así como a la educación profesional que aumente sus perspectivas de desarrollo, y a la capacitación y asistencia técnica que mejore sus procesos productivos. La educación de los pueblos indígenas promoverá el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la Nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades.

La educación será bilingüe impartándose el Español y la lengua que se hable en la comunidad.

Las leyes reconocerán el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades educativas federales y locales competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les sean aplicables

Otras diferencias que presenta esta iniciativa es que se refiere también al artículo 25 (mecanismo para disminuir diferencias socioeconómicas), 27, fracción VII (para establecer el carácter comunal de las tierras ocupadas por los pueblos indígenas) y 54, fracción VIII (para asegurar la representación indígena en el Congreso, mediante su participación partidista proporcional, según los censos de población).

CAPITULO 5. EL DERECHO INDIGENA EN QUINTANA ROO

Antes se hablaba por nosotros (aunque en la mayoría de los casos se sigue dando), o con una carga racista o exaltando lo folclórico que los no indígenas ven en nosotros para atraer al turismo: nuestras artesanías, el colorido de nuestros tejidos, sin siquiera considerar que estas son manifestaciones de nuestra cultura y que, por ello, encierran un gran testimonio de nuestra historia. Apenas hace muy pocos años se empezó a oír nuestra voz. Casi siempre nuestras palabras han servido para denunciar el genocidio de nuestros pueblos, las masacres, la destrucción de nuestros recursos y la injusticia. Pero, al menos, hemos comenzado a romper el silencio en el que nos mantuvieron por siglos.

*Rigoberta Menchú Tum **

I. QUINTANA ROO

Resulta innecesario abundar acerca de la importancia del tema indígena, que se justifica por su discusión latente en el ámbito nacional, pero particularmente por la realidad que vive Quintana Roo.

En 1990 el número de hablantes de lengua indígena guardaba una proporción de uno por cada tres habitantes de nuestro estado. No podemos dejar de reconocer que durante el siguiente lustro Quintana Roo presentó la mayor dinámica de crecimiento del país, con 6.8% promedio anual; tal dinámica fue propiciada en su mayor parte porque en 1995 el 15% de la población total de la entidad residía cinco años antes en otras entidades federativas. En consecuencia, la proporción de población indígena antes mencionada ha disminuido a grado tal que en 1998, de conformidad con estimaciones del Consejo Estatal de Población (COESPO), el 23% de la población (209 mil personas) en el estado son indígenas¹. Al margen de ello, el estado de Quintana Roo ocupa el décimo lugar con relación al número absoluto de indígenas en el país.

Con motivo del reconocimiento del Estado mexicano de la necesidad de replantear su relación con los grupos indígenas, se requiere la elaboración teórica y el ejercicio del concepto que nos ocupa: el derecho indígena.

El derecho indígena no debe entenderse solamente como las formas particulares de reglamentación y sanción al interior de las comunidades, pues esto nos colocaría en forma limitada ante lo que se conoce como derecho consuetudinario. El concepto es mucho más amplio y da cuenta de la manera como las comunidades indígenas expresan su singularidad, su identidad y su relación con toda la restante sociedad mexicana.

* "Introducción", en Lydia Van de Fliert (coord.), *Guía para Pueblos Indígenas*, CNDH, México 1997, pp. 19-20

¹ Cf. Quinto Informe de Gobierno, Mario Villanueva Madrid, 26 de marzo de 1998

Para alcanzar conclusiones cuya validez se pueda sostener es preciso que el derecho indígena sea entendido no conforme a los catálogos de conceptos tradicionales de la cultura jurídica "occidental" o europea, sino desde la suya propia y para ello es menester que su estudio lo emprendan los propios indígenas. Es por esa razón que sólo nos proponemos llevar a cabo una aproximación a la situación del derecho indígena en una entidad federativa de nuestro país: el estado de Quintana Roo, en la parte en que se ha regulado la relación con los mayas.

Para intentarlo, habremos de transitar previamente por la descripción de antecedentes históricos, geografía y, entonces, plantearemos un estudio de la condición indígena en el estado, distribución de los grupos, características demográficas y su situación estructural.

A. Geografía e historia

Quintana Roo es un estado joven, pero está precedido de mucha historia. Ocupa en la porción oriental de la península de Yucatán una extensión de 50,844 km².

1. Ubicación geográfica

Los puntos extremos de Quintana Roo son el cabo Catoche al norte, a 21° 37' de latitud norte; al oriente en Isla Mujeres, en el meridiano 86° 44' de longitud oeste; y al occidente, en el límite con el estado de Campeche, a 89° 24' 52" de longitud oeste. Limita al norte con el Golfo de México, en una extensión de 40 km; al este con el mar Caribe; al sur con Belice, en una frontera de 140 km; al suroeste, en 20.6 km de frontera con Guatemala; al oeste con Campeche, en una extensión de 200 km, y al noroeste con 303.3 km de colindancia con Yucatán.

Quintana Roo es el único estado de la República Mexicana cuyas costas dan al mar Caribe, con un litoral de 860 km de longitud. Esto lo convierte en una puerta natural a una importante región del continente, como la de las Grandes y pequeñas Antillas, Centroamérica y parte de Venezuela y Colombia, lo que ha determinado en gran medida la historia de Quintana Roo, en muchos casos más relacionada con el Caribe, que con el resto de la República Mexicana.

La península de Yucatán está separada del resto de México y de América Central desde el punto de vista geográfico y geológico. Se trata de una losa compacta de rocas sedimentarias, denominada plataforma yucateca, que emergió del mar a partir del plioceno, completando su ascensión en el pleistoceno. Se caracteriza por la uniformidad de su superficie, por las formas calizas que la cubren y por la total ausencia de corrientes de agua superficiales.

Las tres cuartas partes de la plataforma yucateca corresponden a los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, en México. Una octava parte pertenece a Belice y otra más a Guatemala.

a) Hidrografía

Una de las características más sobresalientes de la plataforma yucateca, y, por lo tanto, de Quintana Roo, es la permeabilidad de la losa calcárea, que provoca que el agua de lluvia erosione constantemente la superficie y circule por grietas y fisuras, internándose en el subsuelo. Las corrientes subterráneas disuelven las paredes calizas de cavernas profundas que, al desplomarse, dan origen a los cenotes (*d'zonot*), la principal fuente permanente de agua de la península.

Otros depósitos acuíferos temporales son las sartenejas, agujeros naturales en las rocas que guardan el agua de lluvia, y las aguadas o dolinas, que son fosas naturales o cavadas por el hombre, cuya agua se aprovecha durante los meses de sequía. Existe únicamente una corriente fluvial, y éste es el río Hondo, límite natural y frontera establecida entre Quintana Roo y Belice.

b) Clima

Por su localización y escaso relieve, las tierras de Quintana Roo tienen una temperatura media anual de 27°C, con ligeras fluctuaciones a lo largo del año, siendo los meses de abril y mayo los más calurosos y enero el más frío. El régimen pluviométrico es tropical lluvioso, con lluvias abundantes en verano y también durante el invierno, con un promedio de 1,200 mm anuales.

Soplan durante el verano y el otoño los vientos alisios en dirección sureste-noroeste, y en los meses invernales dominan los llamados nortes, que soplan en dirección norte-sureste y provocan grandes marejadas y descenso de la temperatura. Al final del verano y principios del otoño, durante los meses de septiembre y octubre, tienen lugar los huracanes o ciclones, cuyos vientos en torbellino giran a velocidades de más de 200 km por hora, provocando lluvias torrenciales y terribles destrozos a su paso. De hecho, Quintana Roo es la región del país que mayor número de ciclones ha registrado.

2. Antecedentes históricos: recuento de la rebeldía

La península yucateca fue considerada como una isla por los primeros españoles que la exploraron, ya que grandes bahías, como la laguna de Términos en Campeche y la bahía de Chetumal en Quintana Roo, penetran sus flancos occidental y oriental; el nombre de la península en lengua maya, según Landa, *Uhumil cutz yetel ceh*, quiere decir *tierra de pavos y venados*².

a) Un ejemplo: Canek (siglo XVIII)

La resistencia indígena de las zonas mayas frente a los españoles fue valiente, incluso, en ocasiones, suicida; la oposición indígena al conquistador, encarnizada y sistemática, pero nunca organizada. Conllevaba no sólo la lucha contra la esclavitud, la marginación y los abusos, sino la salvación de una manera de ver el mundo, de un estilo de vivir y de una manera de pensar, es decir, de una manera propia de concebir el universo, la reivindicación de una identidad que, en síntesis, era su único sostén. Símbolo de esta resistencia fue la rebelión de Jacinto Uc de los Santos Canek, que tuvo lugar en Cisteil, Yucatán en 1761.

Canek era un indio culto, educado en un convento por frailes españoles, por ello tuvo acceso tanto al pensamiento europeo como el mágico mundo maya de sus antepasados, en el que todavía vivían sus coterráneos. Este deambular entre las dos culturas debió haber producido en el héroe maya una profunda indignación ante la situación a la que habían quedado reducidos sus hermanos de raza y religión, y la tenaz convicción de que sólo la guerra podría liberarlos. La rebelión no duró más de una semana, pero persiste como símbolo de la lucha por la dignidad, de la oposición a la tiranía y al excesivo trabajo a los que los mayas vivieron sometidos.

Los mayas prefirieron la rebelión y la huida. Estas dos circunstancias determinaron que durante mucho tiempo el territorio que actualmente ocupa el estado de Quintana Roo estuviera sin control español, pues era tomado esporádicamente por los huites, que eran los mayas rebeldes que huían de las encomiendas y guardianías de Yucatán. El territorio rebelde estaba situado en las selvas del actual municipio Felipe Carrillo Puerto, entre los pueblos de la región norte, alrededor de Valladolid y el punto de control, sobre todo militar, aunque irregular, establecido en Salamanca de Bacalar, población fundada en 1544, que constituyó el último punto de dominio español en el sureste de la península. Durante el primer cuarto del siglo XVIII el gobernador de Yucatán, Antonio de Figueroa y Silva, atacó a los ingleses de la Honduras Británica, hoy Belice, edificó un presidio en Bacalar y propició la colonización de esa costa con la finalidad de ahuyentar a los ingleses³.

² Héctor Pérez Martínez comenta que la frase correcta es *ú húmil cutz*, u *húmil ceh* (la tierra de los pavos y los venados). Refiere el franciscano Landa que ante la duda respecto las preguntas de los españoles a su arribo, la respuesta de los mayas: *ciuthan* (no entiendo) fue interpretada por aquellos como Yucatán, aunque desde luego existen otras versiones; véase, "Introducción y Notas" en *Relación de las Cosas de Yucatán* (1566), 7ª ed., Pedro Robredo, México, 1938, pp. 7-49

³ Cf. Antonio Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos. Política, Poblamiento y Explotación Forestal 1872-1925*, Colección Sociedad y Cultura en la Vida de Quintana Roo, CONACYT-Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México, 1997, particularmente el

b) La Guerra de Castas (1847)

Al iniciar la Guerra de Castas en 1847 ⁴, los mayas macehuales, encabezados por Manuel Antonio Ay, batab de Chichimilá; Jacinto Pat, de Tihosuco; y Cecilio Chi, de Tepich y otros líderes indígenas como Venancio Pec y Miguel Huchim se levantaron en armas. Luego de los primeros tres años de Guerra tuvieron a su merced a la ciudad de Mérida, pero llegado el tiempo de lluvias, su arraigado culto al maíz y, por supuesto, la necesidad de acudir a la siembra de sus milpas, los obligó a un repliegue que permitió a los yucatecos armarse y contraatacar.

Los macehuales atacaron la base militar de Bacalar y por cerca de diez años ésta estuvo alternadamente bajo el dominio del ejército yucateco y del de los mayas, hasta que en 1858, los macehuales se apoderaron definitivamente del poblado. La importancia de este hecho radica, como lo sintetiza Antonio Higuera Bonfil ⁵, en el establecimiento de una vía libre para comerciar con Belice y el aprovisionamiento de armas, lo cual sostendría durante décadas su guerra.

La relación comercial entre los mayas y los ingleses se inició durante el siglo XVII con el asentamiento tanto en Cabo Catoche, al norte, como alrededor del Río Hondo, al sur, de ingleses contrabandistas y cortadores de palo de tinte —muy requerido por la industria textil europea—. Los ingleses, también incursionaron la zona, convertidos en filibusteros, bucaneros, corsarios y piratas, combatiendo en el Caribe a la Corona española para apropiarse de los bienes extraídos de las colonias americanas; incluso durante el siglo XVII el pirata Diego de Mulatto tomó el fuerte de Bacalar y los piratas Lorenzillo y Grammont tomaron Tihosuco ⁶.

La explotación del palo de tinte alcanzó en el siglo XVIII una extracción de 18 mil toneladas debido a la relación entre los ingleses y los mayas *cruzoob* (soldados de la Santa Cruz); ello provocó que el gobierno mexicano enviara el 12 de marzo de 1849 una carta diplomática en la que protestaba por el supuesto apoyo del gobierno inglés en la venta de armas a los rebeldes de la Guerra de Castas.

El territorio del “ejército de los adoradores de la Cruz Parlante” —como los llama el cronista de Cozumel, Velio Vivas— se organizó en torno al centro ceremonial y político de Chan Santa Cruz Balam Nah K’ampokolche’; éste se encuentra ubicado al lado del cenote en donde de acuerdo a la tradición el jefe maya Barrera oyó por primera vez la voz de *Ki’ichkelem Yuum* (“Hermoso Señor”, Jesucristo) emitida por una cruz de cedro, su mensajera. Ahí se aislaron de todo contacto exterior estableciendo su capital y santuario.

Así, la Guerra de Castas fue el contexto para el surgimiento de una organización social parcialmente nueva entre los mayas *cruzoob*, quienes mantienen hasta nuestros días, el culto a la Cruz Parlante. Este símbolo divino hablaba y enviaba mensajes escritos a los indígenas en guerra y fue el centro de una organización teocrático-militar que cohesionó a muchas comunidades rebeldes. Se trata, en parte, de la supervivencia de un culto que en los tiempos prehispánicos se rendía a la diosa Ixchel en la isla de Cozumel.

Pero el culto no fue generalizado entre los mayas, precisamente, la concentración de los *cruzoob* en el centro de la península obedeció al rechazo de algunas poblaciones mayas al culto a la Cruz Parlante, las cuales fueron consideradas traidoras y fueron atacadas. Este hecho propició que abandonaran la zona para fundar de lugares como Kantunilkin al noreste de la península e Icaiché al suroeste, además de otras en Belice.

primer capítulo “Honduras Británica: Orígenes y Desarrollo”, pp. 25-45. Este país, cuya frontera con México provocaría una serie de dificultades por reclamos de la soberanía nacional y comercio ilegal, encuentra como antecedente la fundación de un asentamiento en la Bahía de Honduras por parte del escocés Peter Wallace y otros ochenta piratas durante la segunda mitad del siglo XVII, quienes iniciaron lo que posteriormente sería el desarrollo de la región mediante la explotación y contrabando del palo de tinte.

⁴ Nelson Reed, *La Guerra de Castas en Yucatán*, Era, México, 1971

⁵ *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 49

⁶ Marco Barrera Bassols y Juan Cristián Gutiérrez Maupomé, “Patas de Palo y Palo de Tinte” en *Arqueología Mexicana*, vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 43-47

El caso de los indios de Icaiché es muy ilustrativo acerca de las diferencias que presentaron con los cruzoob. El culto a la virgen de Santa Clara era el símbolo tradicional de su identidad, lo cual provocó un choque de cosmovisiones al surgir el culto de la Cruz Parlante. Además, por su proceder han sido calificados como indios pacíficos. Tuvieron siempre abiertos los cauces de comunicación con el gobierno de Campeche y firmaron convenios que permitían a los ingleses el corte de madera a cambio de ciertos pagos, y regularon también la extradición de criminales para que éstos fueran juzgados por sus propios grupos. A pesar de eso, el incumplimiento de los acuerdos comerciales por parte de los ingleses los llevó a sostener importantes batallas entre 1866 y 1872, encabezados por su jefe Marcos Canul. Asimismo, por su relación con las autoridades mexicanas, los ingleses prefirieron redoblar sus relaciones con los cruzoob para que éstos atacaran a los de Icaiché⁷.

La relación que los cruzoob mantenían con los ingleses era muy estrecha. A comienzos de la década de 1880, acostumbraban viajar a Belice para proveerse de bienes y se reunían con el Gobernador o con el administrador colonial. Fue precisamente en ese marco, con la intermediación del administrador colonial inglés Henry Fowler, que los dirigentes mayas, generales José Crescencio Poot, Juan Bautista Chuc, Aniceto Dzul, comandante Crescencio Dzib y los capitanes Luis Naal, José Chan y Esteban Núñez, junto con el vicegobernador de Yucatán, general Teodosio Canto, suscribieron un Tratado de Paz en 1884 en la Casa de Gobierno de Belice. En dicho instrumento se reconocía a Poot como gobernador vitalicio de Chan Santa Cruz y los habitantes de esa población reconocían al gobierno mexicano. El nombramiento del sucesor de Poot sería un derecho de los mayas, sujeto a la previa autorización del gobierno yucateco y éste se comprometía a no enviar oficiales a Santa Cruz sin el consentimiento de sus habitantes. También se acordó la mutua extradición de criminales⁸.

Estos últimos acuerdos se debieron en gran parte al liderazgo del general Poot y estuvieron precedidos por una relativa tregua de más de ocho años entre los bandos. Pero una pugna en la cúpula de las fuerzas mayas culminó con la muerte de Poot y de otros tres generales a manos de Aniceto Dzul, conocido como Don Anis y se reiniciaron las hostilidades contra los yucatecos⁹.

En marzo de 1887, los jefes mayas de Chan Santa Cruz y Tulum, generales Aniceto Dzul y Cruz Xiab, respectivamente, propusieron al gobierno de Belice que el territorio bajo su dominio fuera anexado a esa colonia británica; pero la Corona rechazó esa solicitud ante el gobierno mexicano y presentó un proyecto de convención para los límites de Belice, el cual no sería firmado sino hasta 6 años después como resultado de las negociaciones entre Ignacio Mariscal y Spencer Saint John. En el tratado, además de establecerse la frontera (artículo I), las partes convinieron en prohibir a los habitantes de sus respectivos dominios el proporcionar armas o municiones a las tribus indias asentadas cerca de ambas fronteras con la finalidad de facilitar su pacificación y prevenir una futura insurrección (artículo II); también convinieron en tratar de evitar las incursiones de los indios de sus respectivos territorios en los dominios de la otra parte, deslindándose de toda responsabilidad por los actos de aquellos que se encuentren en abierta rebelión contra su autoridad (artículo III). A pesar del tratado, colonos beliceños continuaron con sus labores de corte de madera y venta de armamento a los cruzoob; éstos también continuaron visitando Belice para conseguir fusiles y municiones y para otorgar a aquéllos permisos de explotación forestal. Finalmente, en julio de 1897, México y la Gran Bretaña ratificaron el tratado sobre límites¹⁰.

⁷ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 50-52

⁸ Ya antes se habían suscrito tratados entre las mismas partes, como los de Tzucab el 19 de abril de 1848 por Jacinto Pat y el gobernador de Yucatán, Miguel Barbachano, pero al igual que el de 1884, se habían incumplido; cf. A. Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 78-79

⁹ Carlos Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana. Milicia, Burocracia y Ocupación Territorial en Quintana Roo, 1902-1927*, Colección Sociedad y Cultura en la Vida de Quintana Roo, III, CONACYT-Universidad de Quintana Roo, pp. 40-41

¹⁰ Cf. A. Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 80-81 y 86-89

Carlos Macías Richard ¹¹, explica que una de las razones por las que el presidente Díaz no se ocupó debidamente de la península, sino hasta 1898, fue porque desde poco más de una década antes dedicaba toda su atención a la campaña militar del Yaqui, que prácticamente concluyó en mayo de 1897 con la derrota de Tetabiate. Otra razón se encontraba en el ramo de las relaciones exteriores: el tratado de límites con Belice era una condición indispensable para iniciar una ofensiva múltiple contra los mayas. No obstante, numerosas expediciones estudiaban la región para preparar un intento definitivo para dominarla. Poco a poco se fue consolidando la idea de instalar guarniciones permanentes tanto en la costa como en la frontera y se estimaba que las únicas ventajas de los mayas rebeldes eran su amplia distribución y la falta de caminos y accesos, pues en realidad ni su número ni su armamento causaban inquietud. En 1887 el general y ex gobernador de Yucatán, Octavio Rosado, a bordo del cañonero Independencia, estudió la zona rebelde y consideró que había alrededor de 15 mil habitantes y que solo una tercera parte de ellos estaban armados, con armamento destinado principalmente a la cacería que consistía en antiguos rifles de percusión con escasas municiones; observó también que la guarnición maya en Bacalar no rebasaba los 200 hombres.

Macías Richard también señala que otro informante de la Secretaría de Guerra, el mayor de caballería Enrique Sardaneta, con el propósito de delinear una estrategia militar surcó la zona en 1888 en el vapor Libertad y desembarcó en Belice, en donde tuvo un encuentro con el general Aniceto Dzul y otros jefes mayas quienes eran, en opinión del militar Sardaneta,

una masa de seres más dignos de lástima que de odio... Los expresados indios están lejos de creerse una potencia superior a la raza civilizada..., les infunde nuestra presencia un pánico increíble y los encontré enteramente de acuerdo en someterse al gobierno federal, pero nada quieren admitir de Yucatán.

El comentario antes transcrito nos permite hacer varias observaciones. La impresión generalizada entre los militares, dada su misma formación, no admitía más que polos opuestos: odio o lástima; la comprensión de una cultura diferente no estaba a su alcance. Por otra parte, esperar que los mayas se sintieran superiores no es más que catalogar, con prejuicio —y perjuicio de las demás—, a la *raza* propia como *civilizada*. Por último, avizora otra opinión con la que coincidieron diversos informantes oficiales: la ocupación militar de esa región por fuerzas federales y no yucatecas, es decir, se vislumbra ya la erección de un nuevo territorio federal.

El dominio del gobierno mexicano en esa región era también ansiado entre los beliceños quienes a pesar de enriquecerse con los tratos comerciales con los mayas, confiaban en que "... la sumisión de los indios alejará para siempre todo el temor que naturalmente puede haber cuando se trata y comercia con salvajes..."; el mercantilismo nunca significó aceptación ni comprensión de una cultura que no fuese la propia:

Esperamos que pronto se levantarán como encanto grandes poblaciones en los ahora inhospitalarios bosques de Bacalar y Santa Cruz, poblaciones de hombres libres e ilustrados, con escuelas, colegios, hospitales, telégrafos y ferrocarril, y principalmente templos suntuosos donde se dé el culto al verdadero Dios y se esparzan las preciosas semillas de la verdad, la caridad y la santidad que son los elementos de la civilización cristiana ¹².

Á pesar de que hubo voces, como la del secretario de Fomento, Carlos Pacheco, quien en 1888 llamaba la atención acerca de la conveniencia de dictar leyes agrarias que garantizaran la inmediata restitución de tierras que en justicia pertenecían a los indios, aquéllas nunca se dieron y aún en épocas de consolidación institucional (1926), el gobernador Antonio Ancona Albertos se mantuvo ajeno a la preocupación de regularizar la tierra y de instalar la comisión agraria local. En uno y otro momento, provocar la "reclusión" de los mayas significaba el desarrollo de la civilización:

¹¹ Véase C. Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 33-37 y 51

¹² Extracto del texto publicado por el periódico beliceño "Angelus", citado por C. Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 49

El perfil ideológico de los vencedores de la Guerra de Castas era, en esencia, común. Contra lo que pudiera pensarse, su concepción acerca de la necesidad de incorporar a los grupos indígenas rebeldes en el modelo social que se gestaba en el resto del país resultó muy parecida a la que enarbolaron los principales divisionarios —después estadistas— surgidos de la Revolución Mexicana. La disolución de los múltiples y aparentemente contradictorios valores culturales de las regiones parecía un sinónimo de civilización y, dentro de ello, la preeminencia de la vida urbana, de la educación racionalista y de la evidencia técnica del progreso, casi no encontraban una resistencia fundada en los medios impresos del país. Por ello es innegable que el triunfo, atribuido en gran medida a los generales Bravo y De la Vega, y celebrado en Yucatán y en el centro del país como una página gloriosa de estrategia militar, haya moldeado el desarrollo ulterior de Quintana Roo, mediante la virtual exclusión o, si se quiere *reclusión* de los mayas¹³.

B. Territorio federal y territorio maya

Por extenderse a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y durante los primeros años del XX, la Guerra de Castas fue escenario de hechos históricos de relevancia nacional y regional: inició casi paralelamente a la guerra con Estados Unidos, sobrevivió al Segundo Imperio y continuó durante casi todo el porfiriato. Fue el elemento principal de las negociaciones sostenidas entre México y la Gran Bretaña alrededor de la soberanía de Belice, durante su desarrollo se acordaron y se establecieron legalmente los límites internacionales México-Belice, y se creó una entidad federativa nueva, el territorio federal de Quintana Roo (1902).

1. El poblamiento del territorio federal

El monocultivo del henequén y la baja en su precio obligaron a los hacendados yucatecos a mirar hacia el oriente de la península, por la riqueza de sus bosques. Los principales beneficiados al recibir del Gobierno Federal grandes concesiones de bosques y para la construcción de ferrocarriles a partir de 1902 fueron Rafael Peón Losa y Olegario Molina; este último, Gobernador de Yucatán y socio de la empresa norteamericana International Harvester. Previamente, la primera compañía maderera en establecerse fue El Cuyo y Anexas, asentada sobre la costa norte, desde el río Lagartos hasta el Cabo Catoche y en actividad desde 1876 hasta 1897, año en que fue vendida a Eusebio Escalante Bates y Raimundo Cámara.

Otra importante concesión para explotar el palo de tinte fue la otorgada, en 1883 a Felipe Ibarra Ortoll, quien la cedió en 1892 a Manuel Sierra Méndez; su importancia radicó en el papel que jugó en el control de la frontera y la pacificación de los mayas al frenar la explotación de las compañías inglesas y brindar apoyo y abastecimiento al ejército, pues comprendía a lo largo de la costa oriental, desde Tulum hasta el río Hondo.

La empresa más grande, establecida desde Cabo Catoche hasta Tulum, fue la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental de Yucatán; su propietario, Faustino Martínez, estuvo al frente de ella por diez años hasta 1904. La empresa estaba autorizada para llevar a cabo el deslinde y colonización de terrenos baldíos— obteniendo por ello la propiedad de 241,083 hectáreas—, pero sobre todo, se dedicaba a la exportación palo de tinte y de chicle¹⁴.

¹³ Macías, op. cit., p. 70. Ese investigador es quien nos da el dato sobre el interés agrarista de Pacheco y el desinterés de Ancona (pp. 37-39 y 303).

¹⁴ El chicozapote o *xicozapótl* es conocido como el "árbol del chicle" (*Mankara zapote* o *Achras zapote* L.). Alcanza hasta 40 metros de altura y representa más del 30% del arbolado selvático de la península de Yucatán, Guatemala y Belice, aunque se extiende también hacia Veracruz y Chiapas. Además de su sabrosa fruta, cuyas semillas tiene propiedades medicinales, y la excelente calidad de su madera —utilizada también para barnices, pegamentos y aislantes— destaca la resina o látex extraído desde tiempos prehispánicos de su corteza y que deshidratada mediante cocción se convierte en el *tricili* o chicle, materia prima con la que se elabora la goma de mascar. Su auge mundial se debió a Thomas Adams quien observó como Antonio López de Santa Anna, en su destierro en Estados Unidos, mascaba pequeños trocitos de chicle y decidió comercializarlo. En la actualidad, más del 50% del volumen de chicle del estado es producido en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, mientras que en la producción forestal maderable (preciosas y tropicales) comprende el 64% de los metros cúbicos en rollo producidos en el estado. La producción estatal actual equivale a menos de la tercera parte de lo que en 1911 se llegó a enviar al extranjero (112,000 toneladas). Cf. Eugenia Pallares. "El árbol del chicle" en *Arqueología Mexicana*, vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 54-57; *Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo, Edición 1998*, INEGI, Aguascalientes, México, 1998, p. 243; y Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, tomo VIII, 3ª ed., Hermes, México, 1985, p. 680.

Las actividades mercantiles provocaron el incumplimiento de la Compañía por cuanto a lo establecido en la legislación respectiva en materia de colonización, como se demuestra por el número de habitantes "volantes" o eventuales: 1,258 en comparación con 354 fijos en las poblaciones del noreste de la península, Yaliquin y Puerto Morelos, en 1902¹⁵.

Aunque también se concesionaron grandes extensiones a compañías extranjeras, los nacionales que tenían concesiones tuvieron que afrontar muchas dificultades y terminaron traspasando sus concesiones o rentándolas a aquéllas empresas. El régimen maderista pretendió derogar las concesiones a quienes no las explotaran directamente porque el erario federal no se beneficiaba con ello, pero ante el golpe de Victoriano Huerta, el arrendamiento se prolongó hasta que Lázaro Cárdenas derogó las concesiones y repartió ejidos forestales.

2. Aduanas e impuestos

Si bien, la actividad comercial durante el porfiriato estuvo respaldada por el liberalismo, el desarrollo de la marina mercante estuvo caracterizado por una práctica proteccionista que le reservó la exclusividad del cabotaje, entorpeciendo las relaciones comerciales de los puertos mexicanos dada la insuficiencia de la flotilla mexicana. Así, en 1884, la Ley de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos, reconocía en su artículo 244 el monopolio del cabotaje para los buques nacionales¹⁶.

En el caso de la península de Yucatán, la inexistente conexión ferroviaria con el centro del país y el destino de exportación de la principal actividad económica (el henequén), contribuyeron a la escasa vinculación comercial entre los puertos de la región con los del Golfo. No fue sino hasta 1897 cuando la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental de Yucatán, utilizando el vapor *Ibero*, prestó el servicio de cabotaje entre Progreso y Puerto Morelos, pasando únicamente por Isla Mujeres, Cozumel y Holbox, y el Meco en tierra firme, pues dicha empresa estaba situada en la parte nororiental de la península; dados los intereses de la Compañía Colonizadora, el servicio público de pasaje y carga siempre estuvo relegado ante el uso prioritario que se daba a la embarcación para transportar a los trabajadores temporales enganchados para la extracción de chicle y de mercancías para abastecer a los campamentos chicleros.

Las primeras colonias en establecerse en la parte norte, fueron pobladas temporalmente, es decir, durante el periodo que duraba la contratación regresando la mayoría a sus lugares de origen, principalmente Veracruz, Belice, Hidalgo, Aguascalientes, Sonora y Baja California. En algunos poblados del sur los colonos llegaron a tener cierta permanencia, aunque para 1904 sólo Ramonal, Juan Luis y Payo Obispo tenían más de cien habitantes.

A pesar de la importancia de los impuestos del comercio exterior que durante el porfiriato representaron entre el 40 y el 60% de las rentas públicas y de que se agudizó la necesidad del Gobierno Federal por percibir ingresos fiscales, el territorio federal de Quintana Roo gozó de franquicias libres desde 1901. Esta "excepción arancelaria" se presentó inicialmente como una situación transitoria tendiente a la colonización y al establecimiento de la paz y de autoridades "legítimas"¹⁷.

Atendiendo una petición de Porfirio Díaz, el secretario de Hacienda, José I. Limantour presentó una iniciativa de ley proponiendo la exención de derechos de importación a determinadas mercancías que se introdujesen para ser consumidas exclusivamente en Bacalar, como un aliciente para que los inmigrantes pudieran satisfacer a bajo costo sus necesidades para

¹⁵ Cf. Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 120

¹⁶ Gabriel Macías Zapata, "Liberalismo y Proteccionismo Comercial en el Caribe Mexicano. El Caso de la Marina Mercante, 1884-1896" en *Revista Mexicana del Caribe*, pp. 49-79; ese autor cita un trabajo propio, mecanuscrito de 1997, en el que analiza más profundamente el tema: *Bosque Tropical, Comercio y Aduanas en la Costa Oriental de Yucatán, 1884-1902. La Formación del Territorio de Quintana Roo*.

¹⁷ Gabriel A. Macías Zapata, "Soldados, Indios y Libre Comercio en Quintana Roo, 1893-1903" en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, número 49, invierno de 1992, El Colegio de Michoacán, pp. 129-152

la agricultura y en general para su subsistencia. El 30 de mayo de ese año, el Congreso aprobó la iniciativa. Un año después se amplió la franquicia en el número de artículos y para todas las aduanas establecidas en la costa oriental (Isla Mujeres, Cozumel, Puerto Morelos y de la Ascensión) cuyas mercancías debían ser consumidas en el proyectado territorio de Quintana Roo. El decreto respectivo se renovó anualmente hasta 1912, pero no se resolvieron los problemas de abastecimiento y de producción de mercancías a nivel regional ¹⁸.

3. La colonia militar

El 12 de octubre de 1899 se le instruyó al general porfirista Ignacio A. Bravo de dirigirse a Progreso en Yucatán, acompañado de su Estado mayor, de sus batallones y caballería, para sustituir al general Lorenzo García en la zona militar número 12 asentada en Tekax y luego en Peto ¹⁹.

Junto con el armamento y efectivos ya establecidos, Bravo avanzó 152 kilómetros en tres largos años de campaña: Balché, Okop, Santa María, Hobompich, Tabi, Nohpop, Sabacché, Chankik y finalmente, el 5 de mayo de 1901, tomó Chan Santa Cruz; pero debemos decir con Miguel Othón de Mendizábal que no hubo, de un lado, un triunfo de grandes méritos marciales, ni del otro, una derrota vendida al alto precio de una resistencia heroica, porque para los federales el saldo fue de "unos cuantos heridos de bala y los hospitales llenos de enfermos... [¿la causa?] anofeles, amibas, latas de manteca rancia y sacos de cereales engorgojados" ²⁰, mientras que para los 1,500 combatientes mayas el ataque final por el que dejaron de resistir "... fue una epidemia de paperas" ²¹. Antes de que el gobierno federal tomara Santa Cruz, otro general, De la Vega, entró a Bacalar sin encontrar resistencia alguna, tomando posesión del lugar a principios de abril de 1901 ²².

Previamente, en junio de 1895 el subteniente de la armada nacional, Othón P. Blanco Núñez de Cáceres, fue comisionado con el fin de cerrar la entrada del río Hondo, evitando el contrabando de armas procedentes de Belice. Para lograrlo Blanco sugirió que se construyera un pontón en un sitio estratégico, el cual, finalmente se situó sobre la bahía de Chetumal el 23 de enero de 1898. Allí estableció en abril una aduana marítima, de la que fue administrador a partir del 14 de junio, naciendo así lo que sería a la postre la capital quintanarroense:

El comandante Blanco desmontó varias hectáreas en tierras mexicanas, frente a la Bahía de Chetumal y a unos cuantos kilómetros de la frontera internacional, y el 5 de mayo de 1898 procedió a izar la bandera mexicana. Para esta ocasión, invitó a familias residentes en diversas comunidades del Norte de Belice, cuyos antecesores habían huido de Bacalar durante la Guerra de Castas, y decidió fundar la población de Payo Obispo ²³.

Estos hechos, de parcial dominación territorial, propiciaron que el gobierno nacional tomara la decisión de convertir en territorio federal la zona oriental de la Península. Así, Quintana Roo fue creado con ese carácter el 24 de noviembre de 1902, debido a un decreto emitido por Porfirio Díaz.

La autonomía alcanzada por los mayas crucoob respecto de la estructura política, económica y social mexicana está fuera de toda discusión. El gobierno federal reconoció

¹⁸ En 1934 se decretaría un nuevo perímetro libre en Payo Obispo y Cozumel, incorporando más tarde a Ncalak e Islas Mujeres, hasta que en 1972 se creó el régimen fiscal de Zona Libre para todo el territorio de Quintana Roo.

¹⁹ Idem, pp. 56-62

²⁰ Nota periodística en *El Universal*, 21 de noviembre de 1929, citado por Alfonso Villa Rojas. "Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo" en *Estudios Etnológicos. Los Mayas*, 2ª ed., Serie Antropológica, 38, IIA-UNAM, México 1995, p. 152

²¹ Reed, *La Guerra de Castas*, p. 235

²² Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 103. Al respecto, se ha demostrado que la versión de Amado Aguirre en el informe de 1925, que más adelante referiremos, en el sentido de que fue el contralmirante Abel Ortiz Monasterio quien ocupó Bacalar, reproducida por Villa Rojas y Reed, es insostenible porque Ortiz Monasterio fue sustituido por Rosalino Martínez en el mando de la Flotilla del Sur en diciembre de 1899 y éste a su vez por De la Vega en enero de 1901; véase Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 64

²³ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 98

expresamente la incapacidad demostrada durante décadas para hacer sentir su influencia en la porción oriental de la península yucateca. En la propuesta porfirista, enviada un año antes al Congreso de la Unión, se lee:

El éxito de la campaña emprendida por las tropas federales contra las tribus mayas, ha puesto bajo la acción del Gobierno *la importante porción oriental de la Península de Yucatán que por mucho tiempo se mantuvo sustraída de la obediencia de las autoridades legítimas de la República, y aunque restan grupos de esa tribu que no han depuesto su actitud rebelde*, éstos son activamente perseguidos por las fuerzas expedicionarias, estrechándolos en los bosques donde se han refugiado. Pero en esa extensión del territorio reconquistada se carece de los elementos de una administración legal reguladora, bajo cuyo amparo se estimule la colonización y repoblación de comarcas hasta hoy desiertas y se promuevan y lleven a cabo la multitud de trabajos materiales y providencias administrativas que hoy más que nunca se hacen necesarias para *devolver aquella región a la vida civilizada* [el subrayado es nuestro].

Esta empresa que demanda una suma de poder y gastos que no está al alcance de los gobiernos locales, debe por ahora en concepto del Ejecutivo, correr a cargo de la Federación, y por tales consideraciones juzga indispensable que se erija un Territorio Federal que llevará el nombre de "Quintana Roo"²⁴.

El nombre dado se debe al ilustre patriota yucateco que participó en la Guerra de Independencia iniciada por Hidalgo. La creación del territorio de Quintana Roo ha sido calificado por numerosos yucatecos como "la injusticia más grande que ha cometido contra el pueblo yucateco"²⁵.

Pero la incapacidad del gobierno federal, que se menciona en el decreto, fue compartida por el gobierno yucateco, pues el mismo gobernador de Yucatán, Francisco Cantón, admitió en un comunicado enviado al presidente Díaz, que su estado

no puede por sí solo, como no ha podido en más de medio siglo, recuperar, pacificar, y conservar ni medio colonizar y fomentar la comarca Sudoriental segregada hace cincuenta y tres años por la rebelión de los mayas, de la acción política y administrativa del movimiento progresista y civilizador de la República, y creo firmemente que sólo la nación está en condiciones obtener esos beneficios.

Desde luego, el gobernador Cantón sugirió a Díaz que se consideraran a favor de Yucatán, las tierras que si estaban bajo el control de su gobierno en el noreste continental y las islas de Cozumel, Holbox y Mujeres²⁶.

El fin "oficial" de la Guerra de Castas en 1904 permitió al gobierno mexicano explotar una amplia zona de gran riqueza natural. La extracción de chicle y la explotación de cedro y caoba constituyeron el pivote que permitió el primer desarrollo económico y social de Quintana Roo. La importación de productos básicos a través de Belice marcaría uno de los rasgos distintivos del devenir local, mientras que las olas migratorias fueron incrementando la población del territorio federal. Las primeras décadas de este siglo fueron una serie de ensayos que buscaban la integración de grupos sociales con bagajes culturales muy distintos. No sólo se trató de establecer relaciones permanentes con los mayas, sino que los inmigrantes llegados desde diferentes regiones del país desplegaron esfuerzos considerables para lograr una convivencia armoniosa.

a) Los mayas ante el primer jefe político (1902-1903)

El gobierno del general de brigada José María De la Vega, jefe político del territorio de Quintana Roo, el primero a partir de su creación²⁷, ha sido caracterizado por su intención de integrar a los

²⁴ El documento se puede consultar en Paula Gómez Alonso, "El Territorio de Quintana Roo desde la Independencia hasta nuestros días" en *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, volumen 47, México, 1938, extractado por Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 104

²⁵ Bernardino Mena Brito, *Historia de las Desmembraciones del Estado de Yucatán Efectuadas por el Gobierno Nacional. El Petén, Belice, Campeche, Quintana Roo*. Editoriales publicados en el diario "Novedades" de México, D.F. del 28 de julio al 26 de agosto de 1954, Botas, México, 1962, p. 47

²⁶ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 105

²⁷ El 6 de diciembre de 1902 el general De la Vega recibió su nombramiento. Esto desmiente la reiterada afirmación en diversas fuentes acerca de que el general Bravo fue el primer jefe político, véase, idem, pp. 111-112

mayas a la vida de la nueva entidad; no obstante, propuso que la ocupación militar en Quintana Roo se prolongara por varios años, con tres fines: concluir la campaña contra los mayas, vigilar el desarrollo de obras de comunicación y dar seguridad a habitantes y futuros inmigrantes, en la organización administrativa contempló el establecimiento de cuatro prefecturas y diversas subprefecturas²⁸.

De ahí que, si bien De la Vega procuró respetar a los indios del sur del territorio, en la selva central aplicó "el rigor extremo" —según sus propias palabras— para repeler a lo largo de 1902 una feroz resistencia de los mayas que no encontró en Bacalar. Así, el cerco tendido sobre los crucoob los privó del abastecimiento de víveres y de armas. Los combates los distrajerón de los cultivos. El resultado provocó el hambre, el agotamiento y sobre todo innumerables muertes. A fines de 1902 existían menos de 3 mil mayas rebeldes "que lleva[ba]n ... una vida enteramente salvaje", con un contingente de apenas medio millar de hombres armados²⁹.

Hubo poblaciones como Santa María y El Cuyo en el norte del territorio y los asentamientos humanos de las islas de Cozumel, Mujeres y Holbox, que fueron fundados durante la segunda mitad del siglo pasado, las cuales contaban ya con autoridades e instancias administrativas y con cierta tradición electoral de la vida política yucateca. En los primeros meses de 1903 se celebraron elecciones en los ayuntamientos del nuevo territorio federal. El proyecto de Ley de Organización Política y Municipal del Territorio designaba al Campamento *Vega*, en la Bahía de la Asunción, como capital de Quintana Roo, puesto que era el centro de operaciones militares y sede de la Jefatura Política³⁰.

b) Bravo contra los mayas (1903-1911)

El 12 de diciembre de 1903 De la Vega fue relevado en el cargo de jefe político; su lugar fue ocupado por el general de división Ignacio A. Bravo y con él se dieron una serie de cambios. La política contra los mayas rebeldes dio paso a una estrategia de persecución para terminar con su resistencia por la vía armada y desintegrar sus comunidades. Por influencia de él, la versión definitiva de la Ley de Organización Política y Municipal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 27 de febrero de 1904, designó como capital a Santa Cruz de Bravo y dividió al territorio en 3 distritos, 7 municipalidades y 11 comisarias³¹. En medio de estos acontecimientos Porfirio Díaz declaró oficialmente terminada la Guerra de Castas, pero el dominio de la zona central y noreste no se lograría sino hasta el comienzo de la integración de las comunidades mayas asentadas en esa zona, a partir de 1928.

De conformidad con los artículos 16 y 45 de la Ley de Organización, los ayuntamientos quintanarroenses serían designados por la Secretaría de Gobernación a propuesta del jefe político. El distrito norte tenía por cabecera a Isla Mujeres y contaba con comisarias en Puerto Morelos y Yalahau, además del municipio de Cozumel. El distrito centro contó, además de la capital, con el municipio de Vigía Chico, aunque éste nunca llegó a instalarse; las comisarias que comprendía eran: Petcacab, Yodznot, Sconchén, Tabi y Sabán. El distrito sur tenía su cabecera en Payo Obispo y comprendía los municipios de Bacalar y Xcalak, además de las comisarias en Sana Cruz Chico, Ramonal, Esteves y Río Huach.

En materia de la judicatura, a finales de 1904, el general Bravo informaba que había un juez de primera instancia para el territorio con residencia en Santa Cruz de Bravo; un juez menor con sede en Isla Mujeres y otro en Puerto Morelos; jueces de paz en Holbox, Cozumel, Vigía Chico, Santa Cruz de Bravo, Bacalar y Petcacab. En 1912, por intervención del presidente Madero, había también un juzgado de primera instancia en Payo Obispo y tres años más tarde,

²⁸ *Ibidem*, pp. 112 y 116-117

²⁹ Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 81-82

³⁰ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 120-122; Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 83-89

³¹ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 127-135; Macías coincide en señalar que la denominación de Santa Cruz de Bravo comenzó en 1904 cuando se empezó a emplear ese nombre en la correspondencia oficial, véase, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 129

durante la administración de Carlos Planck, el juzgado menor de Puerto Morelos se trasladaría también a Payo Obispo, ya entonces capital del territorio ³².

Esto, sin duda, abre espacios todavía no cubiertos en la investigación; los expedientes judiciales siguen a la espera de que sean hurgados para desentrañar cuestiones que, en nuestro ámbito de interés, podrán comprobar lo que es un hecho previsible: la impartición de justicia era exclusiva para los mestizos del territorio ³³.

La ocupación militar, en la opinión Bravo, descartaba la futura inmigración, reduciendo el territorio a una colonia militar y, además, al concepto de colonia penal (la Siberia mexicana) en la que se relegaron delincuentes de diversas clases, presos de conciencia y de práctica revolucionaria, periodistas y líderes obreros y campesinos, soldados y oficiales indisciplinados y políticos desafectos al régimen porfirista y que se extendió durante el maderismo, huertismo y hasta el gobierno carrancista de Garcilazo en 1915 ³⁴.

c) Los mayas y los jefes políticos maderistas (1911-1913)

1. *Manuel Sánchez Rivera*. En septiembre de 1911 culminó el gobierno del general Bravo. En su lugar fue nombrado, por el presidente interino Francisco León De la Barra, el general maderista Manuel Sánchez Rivera, que estuvo al frente de la jefatura política del territorio hasta el 26 de febrero de 1912. Su política con los indios fue de acercamiento amistoso ³⁵.

La más significativa acción que el general Sánchez Rivera pudo realizar en Santa Cruz fue el haber propiciado la reunión con dirigentes mayas, encabezados por el general Máximo Cauich, para hacer saber, en un ambiente de cordialidad y respeto, el cambio de ánimo y disposición del nuevo gobierno hacia los indígenas; en realidad, era la primera vez que un jefe político, representante de la federación, hablaba en esos términos, justo en Santa Cruz, con algún general maya.

2. *Rafael Eguía Liz*. El general Rafael Eguía Liz fue el nuevo jefe político designado por el presidente Madero en marzo de 1912, y destacó durante su administración su intento de pacificación de los mayas de Tulum y, principalmente, de San Antonio Muyil. Dialogó en Chakalal con el general y *h-men* Fermín Cab acerca de las bases para un acuerdo de aceptación indígena y respeto al poder federal, pero su muerte, y la de Madero, obstaculizaron las negociaciones con el general maya que sustituyó a Cab, Ponciano Pablo Pat. A pesar de ello, a cambio de apoyos consistentes en herramientas, víveres y utensilios entregados el 18 de febrero y el 26 de marzo de 1913 a una delegación encabezada por el comandante Sixto Noh y 30 muyilenses más, Eguía logró que los mayas le permitieran el acceso a 150 trabajadores que iniciaron la construcción de un camino. La relación con Eguía entusiasmó a los indígenas y sintieron la confianza, no sólo para visitar la isla de Cozumel —dejando su condición de atrincherados en la selva— sino de hacerse acompañar en las negociaciones y en el viaje a la isla por mujeres de su comunidad —hecho inusitado conforme a las costumbres de la tribu— e incluso 15 de los cuarenta visitantes decidieron quedarse a trabajar en El Cedral, con la autorización del capitán maya Laureano Cauich ³⁶.

Precisamente, con motivo de un traslado al territorio de Quintana Roo de un grupo de disidentes del régimen, se fugaron 6 presos y se refugiaron en Chunpom (por su pronunciación;

³² Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 137-138, 142 y 259-260

³³ En ese sentido, Higuera ofrece un punto de partida interesante al transcribir un inventario de los legajos que componían el archivo de la jefatura política de Quintana Roo a finales de 1912, localizado en el Archivo General de la Nación (Gobernación, Periodo Revolucionario, caja 14, exp. 4, sin foja), en el que sobresalen al menos los siguientes expedientes titulados: Secretaría de Justicia (2), Juzgados, Personal de Justicia, Asaltos de indios mayas, Sumisión de indios mayas y Sección de Justicia: el propio investigador señala "que por su aparente riqueza, deberán ser buscados en diversos repositorios nacionales". Por otra parte, en su apéndice 2 registra a un número total de 13 jueces de paz para el año de 1903, 9 de los cuales ya no son mencionados por el general Bravo: Payo Obispo, Ramonal, Esteves, Sacxan, Santa Elena, Calderitas, Juan Luis, Xcalak y, desde luego, el del Campamento Vega; véase Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, p. 167 y apéndices 2 (221-227) y 7 (262-266).

³⁴ Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 13, 50, 145-148, 191-194 y 222. En opinión de este autor, fue John Kenneth Turner (*México Bárbaro*) quien acuñó en 1911 la expresión "Siberia mexicana", p. 189; precisamente, Macías describe a la prisión militar erigida en Cayo Culebra como las *Islas Marias* de Quintana Roo, p. 77

³⁵ Macías Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 163-174

³⁶ *Idem*, pp. 176-181

ahora aparece en documentos oficiales como Chumpón), y su aventura en ese lugar refleja la desconfianza de los mayas y el trato que daban a los fuefeños —con excepción de algunos inmigrantes chinos durante la Guerra de Castas—. A pesar de trabajar y demostrar su intención de integrarse a la comunidad, el general maya Lorenzo Cituk consideró que “nada más vinieron a observar” por lo que ordenó su muerte en febrero de 1911, logrando escapar sólo dos de ellos³⁷.

De hecho, los ataques de los mayas rebeldes continuaron a pesar de las negociaciones con Sánchez Rivera y con Eguía. Los batallones del ejército de la República se convirtieron en la única fuente de aprovisionamiento de equipo bélico cuando, por ejemplo, en el campamento chiclero de Santa María, los federales sufrieron inesperadas bajas en octubre de 1911 y, por otra parte, la línea telegráfica situada en el camino de Yucatán a Santa Cruz de Bravo, entre Tabi y Nohpop sufrió frecuentes cortes en mayo de 1913³⁸.

d) De colonia militar federal a la supuesta anexión a Yucatán (1913-1915)

Recordemos que, previamente, en el capítulo 4 de este trabajo hemos reseñado el punto 8 del Programa del Partido Liberal Mexicano del 1 de julio de 1906 dado en la ciudad de San Luis Missouri, en el que el movimiento magonista pretendía la restitución de Quintana Roo al estado de Yucatán. Esa propuesta obedeció al concepto de colonia militar que imperaba y a que no funcionó el objetivo de poblamiento.

El mismo diagnóstico emitió Francisco I. Madero en su libro *La Sucesión Presidencial*, puntualizando que no estaba justificada la guerra emprendida por las fuerzas federales en contra de los mayas, afirmando que “la civilización no se lleva en la punta de las bayonetas sino en los libros de enseñanza; no es el militar quien ha de ser su herald, sino el maestro de escuela”. Asimismo, precisó que la colonización se veía obstaculizada porque el territorio de Quintana Roo estaba “repartido por un número reducido de potentados”³⁹.

El 10 de junio de 1913 se decretó la desaparición jurídica de Quintana Roo mediante un decreto, expedido en Piedras Negras por el Jefe del Ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, que consideró al territorio de Quintana Roo como parte integrante del estado de Yucatán dado el restablecimiento del orden constitucional, pero el 26 de junio de 1915 se derogó ese decreto creando nuevamente el territorio de Quintana Roo⁴⁰.

Esos dos años de anexión, en la realidad no tuvieron efecto alguno. Higuera Bonfil infiere, de la consulta en archivos, que en la realidad no se dio la anexión a Yucatán porque las referencias a Quintana Roo “muestran que en el territorio se desarrollaba una actividad independiente del gobierno yucateco”⁴¹.

Aunque hay una discusión historiográfica acerca de la sucesión en la jefatura política entre el periodo de Eguía y el de Morón⁴², lo cierto es que, este último, según Macías, “gobernó en los hechos basado en el marco que le ofrecía la ley de organización política de 1904” sin que el decreto anexionista de Carranza tuviera en ese periodo vigencia alguna; también argumenta que, el carrancismo “careció de capacidad militar para tomar el control de la península de Yucatán, por lo menos hasta la segunda mitad” de 1914, refiriéndose a la tardía disposición

³⁷ El entonces secretario del general Cituk, Juan Bautista Vega, contó estas incidencias al comerciante chiclero José González Avilés, cf. *ibidem*, p. 159, en donde se cita dicho relato.

³⁸ *Ibid.*, pp. 174 y 195

³⁹ *Ibid.*, p. 162

⁴⁰ Macías opina que es probable que Carranza haya estimado al igual que en su momento Díaz “lo vital que resultaba garantizar, para el ejecutivo federal, el pleno control militar de la península, mediante el fraccionamiento de su geografía política” op. cit., pp. 238-239

⁴¹ *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 181-182. Los archivos consultados por ese autor son los de Amado Aguirre, de Francisco May, de Othón P. Blanco, de Porfirio Díaz, del Centro de Estudios de Historia de México, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Nacional de Belice y Archivo General de la Nación.

⁴² Se afirma que luego de Eguía Liz y desde finales de 1912 hasta la muerte de Madero y la usurpación de Huerta en febrero de 1913, el jefe político fue Alfredo Cámara Vales, quien por cierto no era militar; posteriormente de manera transitoria ocupó el cargo Isidro Escobar Garrido, y después Angel Carrera Carbó y que a mediados de 1913 la jefatura política estuvo a cargo del coronel Victor M. Morón; véase Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 167-170. Pero por otra parte, Macías Richard afirma que en mayo de 1913 se dio el cambio de la administración de Eguía por la del huertista Morón, cf. *Nueva Frontera Mexicana*, p. 183-186

yucateca sobre la anexión política y fiscal de Quintana Roo, dictada por Eleuterio Avila, gobernador carrancista designado para Yucatán, pero, además, porque “los habitantes de los tres distritos de Quintana Roo se dieron cita el domingo 2 de noviembre de 1913 para elegir a los diputados de su territorio federal en la nueva 26 legislatura federal. (... la maderista 26 legislatura, con vigencia 1912-1914, había sido suprimida)”⁴³.

e) La política revolucionaria y los mayas

1. *Garcilazo: el fin de la colonia militar*. La anexión del territorio a Yucatán solo se produjo en la práctica por espacio de 9 meses. En septiembre de 1914 el general Arturo Garcilazo llegó a Santa Cruz como comandante militar y “única autoridad en el ex territorio de Quintana Roo”, habiendo sido designado —previa consulta con el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista—, por el gobernador yucateco Eleuterio Avila, quien también reformó la ley de gobierno interior del estado de Yucatán del 9 de octubre de 1905 para adicionar en su artículo segundo al *nuevo partido* llamado Quintana Roo, con la extensión del ex territorio del mismo nombre y *cabecera*, ya no capital, en Santa Cruz (esta legislación fue la que suprimió oficialmente la denominación *de Bravo*, pero tardaría más tiempo de caer en desuso)⁴⁴.

Las características que distinguen al gobierno de Garcilazo es que con él “se dio fin a la historia de Quintana Roo como colonia militar”; además, procedió a liberar a incontables presos políticos y también hubo otras dos características de su administración que fueron causa de su trágico final. En primer lugar, como causa de su fusilamiento, es que hubo dudas acerca de su lealtad al bando carrancista, dado su papel de simpatizante, más que intermediario, entre el gobierno yucateco de Abel Ortiz Argumedo en su relación con el gobierno carrancista, durante los meses de febrero y marzo de 1915. En segundo lugar, la campaña de denuncias en contra de su política antiempresarial de impuestos y decomisos injustificados, dicha campaña, agudizada en abril y mayo de 1915, aumentó su desprestigio ante las autoridades tanto del centro como de la península y fue encabezada por el administrador de la Compañía Colonizadora de la Costa Oriental, de quien se dice que conspiró contra el gobierno de Garcilazo, con la participación de los mayas de San Antonio Muyil⁴⁵.

2. *Planck y la devolución de Chan Santa Cruz*. El general de la División del Sureste, Salvador Alvarado, acabó con la rebelión de Ortiz Argumedo en Mérida, a fines de marzo de 1915 y, luego de que sus coroneles Carlos Planck e Isaías Zamarripa ocuparon gradualmente los puertos del territorio, tomó Santa Cruz el 1 de junio y ordenó su entrega a los mayas, quienes recibieron la noticia con satisfacción. El general Alvarado también ordenó el traslado de la sede de las autoridades locales a Payo Obispo. El coronel Carlos Planck fue nombrado jefe político de Quintana Roo, luego de que Carranza decretara el renacimiento del territorio⁴⁶.

La entrega de la ciudad sagrada a los delegados mayas —Florencio Cituc, Lupe Tun y Sil May— ocurrió hasta el 11 de agosto de 1915, por conducto del comandante militar de Santa Cruz de Bravo, el coronel Zamarripa, quien junto con Planck y por órdenes de Alvarado, trasladaron a Payo Obispo, casas, ferrocarriles, mercancías, materiales, y en general los servicios urbanos esenciales, así como la planta de luz eléctrica, la fábrica de hielo y el reloj público; de ese modo, no fue únicamente —como sostuvo Amado Aguirre—, la actitud hostil de Garcilazo hacia los comerciantes del ex santuario maya, ni la obra del famoso general Francisco May, llamada por Nelson Reed “flama purificadora” o calificada por Gabriel A. Menéndez como el “afán de

⁴³ Op. cit., pp. 190-191 y 216

⁴⁴ Idem, pp. 216-217

⁴⁵ Herman W. Konrad, “La Revolución Mexicana Vista desde la Selva Tropical de Quintana Roo” en *Eslabones*, núm. 5, enero-junio, 1993, México, pp. 49-61, citado por Macías, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 239; cf. también pp. 218, 222 y 245-246

⁴⁶ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 185-187; Macías, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 241-243

aislarse del resto de la República”, lo que provocó el desmantelamiento de la que había sido, según el censo de 1910, la villa más habitada y floreciente del oriente peninsular⁴⁷.

Macias transcribe una carta fechada en Vigía Chico el 12 de agosto de 1915, en la que el coronel Zamarripa, como comandante del distrito norte, se dirige al general Alvarado para informar que el día anterior hizo “entrega solemne de Santa Cruz” al general maya Florencio Cituc y, acompañado éste de mil indios, expresó su disposición de tener amistad franca con las autoridades gubernamentales. Dicha actitud le permitió a Zamarripa afirmar que “se ha realizado la pacificación de los mayas”. Interesa también el hecho de que reconoce en su epístola que “dicen ellos que no harán mal a nadie y se pondrán a trabajar como lo han hecho siempre y que lo que hacían era defenderse solamente de los ataques de que eran víctimas”. Finalmente cabe destacar que le avisó a Alvarado la intención de los mayas de enviar una comisión para visitarlo en Mérida. Es sin duda importante la participación del general Alvarado en el proceso de pacificación de los mayas y el hecho de que dicha visita sí se haya producido, porque todavía dos décadas antes los crucoob “nada querían admitir de Yucatán” y luego de establecer contacto con representantes federales asentados en el territorio (Sánchez Rivera y Eguía Liz y sobre todo con el primero, por lo que hace a los mayas de Santa Cruz) era de suponerse que se entrevistarían con Carlos A. Vidal, nuevo jefe político de Quintana Roo.

Pero los pobladores de Santa Cruz, identificados con el general Francisco May, querían reconocer y manifestar su “completa adhesión” al gobierno constitucionalista, por eso una comisión de 12 indígenas visitó a fines de agosto de 1916 al general Alvarado, entonces ya gobernador de ese estado, y le entregaron una carta para el presidente Carranza, además, el representante de los visitantes, Desiderio Cochuá, refirió oralmente, en maya, una solicitud de apoyos para fundar una escuela. La comisión integrada por Florentino Tirán, José Balam, Antonio Ché, Policarpo Dzib, José y Juan Catzim, Pablo Oy, José Tus, Margarito Pech, Pedro Aké, Juan Bé y el mencionado Cochuá; en esa ocasión ellos recibieron lo que Macias llama una “experiencia básica de socialización” pues fueron paseados por el hospital O’Haran, la penitenciaría Juárez, el asilo Ayala, el teatro Peón Contreras, el cinematógrafo y la funciones de zarzuela. En su momento, los medios expresaron la misma idea de Macias, pero desde luego, sin eufemismos, al decir que anduvieron “viendo y oyendo lo que jamás en su vida se habían imaginado aquellos seres que vivían como salvajes, retraídos de la obediencia de los gobiernos anteriores”⁴⁸.

3. *Vidal, primer gobernador del territorio.* Carlos A. Vidal fue jefe político a partir de abril de 1916 hasta agosto de 1917; en virtud de ello corresponde a Vidal por primera vez, la denominación de Gobernador de Quintana Roo a partir del 1 de mayo de 1917 cuando entró en vigor la nueva Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, aprobada el 13 de abril de ese año, en el también nuevo marco constitucional relativo al municipio libre, cuyas autoridades se elegirían por elección popular directa.

⁴⁷ Macias, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 248-252. Francisco May, el último gran líder de la Guerra de Castas, quien fue reconocido por los mayas de Quintana Roo como “jefe supremo” y por el gobierno de la revolución con el grado de general, con el tiempo se olvidó de la causa y se convirtió en contratista chicleero y comerciante; obtuvo en 1925 una utilidad de cuarenta mil pesos por el chicle que él vendió personalmente. También obtuvo ganancias por concepto de “concesiones” a empresas particulares, venta de aguardientes y otros negocios. Por todo ello fue desconocido por los mayas y a principios de la década de 1960 vivía pobre y olvidado en Carrillo Puerto con una pensión del gobierno federal por la cantidad de seiscientos pesos; cf. A. Villa Rojas, “Notas sobre la Distribución y Estado Actual de la Población Indígena de la Península de Yucatán, México” y “Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo” ambos en *Estudios Etnológicos*, pp. 129 y 153-154, respectivamente. La cooptación tenía sus antecedentes; en el primer apéndice del texto de Higuera, se inserta un relato de Othón P. Blanco sobre su viaje con los jefes de Icaiché a la ciudad de México, realizado en 1905; en él consta que los generales Gabriel Tamay y Max May recibían asignación mensuales por sus cargos como autoridades de su población, reconocidas por el gobierno del territorio, véase *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 207-220. También Juan Bautista Vega, “Secretario de la Cruz” del centro ceremonial de Chumpón, en los tiempos del gobernador Siurob, recibió del Gobierno Federal el reconocimiento del grado de “general”, así como una pensión que cobraba en Payo Obispo, según Efraín Villanueva, *Estudio sobre las Relaciones de Explotación en una Zona Indígena de Quintana Roo*, tesis de licenciatura en Sociología, UNAM, México, 1975, p. 55

⁴⁸ La crónica es de la meridana *La Voz de la Revolución*, citada por Macias Richard, *Nueva Frontera Mexicana*, p. 253

La ley en cuestión condicionó la designación de gobernador al hecho de no estar en servicio activo en el ejército federal, condición que muy difícilmente se vería cumplida en muchos años, y redujo a tres el número de municipios en Quintana Roo: Payo Obispo, Isla Mujeres y Cozumel, lo cuales, en opinión de Macías ⁴⁹,

llegarían a representar un factor nada desdeñable de contrapeso y equilibrio en el ejercicio del poder local. Si, como territorio federal, el cargo de *gobernador* (prescrito en la nueva ley) sería un inevitable producto de la decisión del ejecutivo y sus allegados, los ayuntamientos del territorio llegaron a significar en sus 11 años [1917-1928] de vida autónoma una genuina instancia de representación de la gente de mayor arraigo —aunque justo es reconocer, de mayor influencia económica—.

4. *Solís y la participación maya (1917-1921)*. Macías señala que con el arribo del general Solís se inaugura una etapa de estabilidad relativa, caracterizada de manera especial por

la incorporación por primera vez del factor maya (a través de uno de sus grupos más influyentes) en el nuevo equilibrio de fuerzas internas y por incremento de exportaciones chicleras [...] de hecho [Francisco] May bautizó la presencia maya en la política local ⁵⁰.

Octaviano Solís tomó posesión de la gubernatura a mediados de 1917 y sobresale por su relación con los mayas, por conducto de su general Francisco May, a quien se le otorgó una concesión de 20 mil hectáreas libre de pago de impuestos, además de dispensársele un trato especial en sus relaciones con las autoridades de Quintana Roo. Un suceso interesante se presentó a finales de julio de 1918, cuando el general maya Esteban Morales pasó de Payo Obispo a Belice con la finalidad de solicitar una bandera inglesa para llevar a su pueblo, motivo por el cual Solís explicó a Morales y a su superior lo que representa, la patria el honor y la soberanía nacional y, entonces, el general May solicitó una bandera mexicana y ofreció respetarla y defenderla. A finales de 1918, May visitó al presidente Carranza en el Castillo de Chapultepec, quien le reconoció el grado de general en el escalafón del ejército mexicano y éste expresó la intención de su grupo de subordinarse a las leyes nacionales y locales:

Un año después [1919], como resultado de la intensa labor de acercamiento entre el gobierno del territorio y las comunidades mayas de la zona central, May protestó fidelidad a la bandera mexicana y asumió el control de la producción chiclera de esa área. Este hecho significó, en un primer momento, una mayor autonomía para este líder maya, en el que se constituyó en la única autoridad, pero transcurrida una década, su papel se había transformado en mero intermediario entre esas comunidades indígenas y el gobierno de Quintana Roo ⁵¹.

Los logros obtenidos por Solís en su relación con los mayas, lo llevaron a aprovechar al máximo esa situación:

Solís se propuso gobernar en función de la población maya, o mejor, en función de una relación paternal, mutuamente provechosa, con el grupo del general Francisco May, y no escatimaría recursos ni alianzas para intensificar la cooperación política y económica con éste. El mesurado general Amado Aguirre, quien en 1925 analizó los antecedentes inmediatos de la relación de los poderes locales con los mayas, llegó a concluir que Solís, en sus casi tres años de gobierno, aplicó una política permisiva, “que tuvo una resultante muy perjudicial, porque les hicieron creer que no sólo eran libres y soberanos, sino hasta independientes bajo ciertos conceptos”. Probablemente el general Aguirre quiso destacar dentro de esa política “conciliadora” el estímulo que sin duda procuró el gobernador aludido al comercio irregular de la producción chiclera y el decisivo respaldo a acciones de contrabando, sin reparar en la creciente inconformidad de la población payobispense ⁵².

Envuelto Solís en acusaciones y procedimientos judiciales por acusaciones de fomentar el comercio irregular y el contrabando y ante su inminente reemplazo, May salió a su defensa dirigiéndole al presidente interino Adolfo de la Huerta una misiva, firmada en su nombre por su negociador y representante, el también general maya Loreto Chan. En ella, le recordó que dentro

⁴⁹ Op. cit. pp. 267 y 257

⁵⁰ Idem, pp. 272 y 290

⁵¹ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 194-196; también véase Macías, *Nueva Frontera Mexicana*, pp. 280-281

⁵² Macías, op. cit., p. 286

de los ofrecimientos mutuos pactados anteriormente con el presidente Carranza, estuvo a cargo de los mayas defender la bandera mexicana entregada por el general Solís y “trabajar con el pueblo mexicano por su bien y desarrollo”; mientras que Carranza accedió a su petición de que el general Solís no sería “quitado de su puesto de gobernador de este Territorio más que por Dios”. El tono de inconformidad de la epístola se elevaba ante la exigencia de la renuncia de Solís por sólo “30 o 40 personas, en su mayor parte extranjeras que no saben lo que han firmado y esperan que el nuevo nombramiento favorecerá su medro”. El argumento que May expuso fue contundente:

Por mi representación piden al general Solís 30 mil hombres que reconocen al gobierno del Centro y de los cuales 18 mil están armados y dispuestos a defender a la República en cumplimiento del pacto hecho con el señor Carranza. Somos nosotros los que merecemos la atención de gobierno, porque nosotros somos el verdadero y único pueblo de Quintana Roo⁵³.

Macías también menciona que, en su propia defensa, Solís escribió al general Alvaro Obregón, a pocos días que éste asumiera la presidencia, subrayando el papel mayoritario de la población indígena: “La península está poblada de una manera casi homogénea por una sola raza, la maya; ésta se extiende desde Campeche hasta la colonia inglesa de Belize”; sin embargo, ante la insistencia de comerciantes y de las autoridades municipales, comerciantes también al fin y al cabo, el presidente ordenó una investigación y, finalmente, Octaviano Solís dejó la jefatura militar en 17 de enero de 1921.

Y es que en realidad, en la conformación de la población quintanarroense están presentes los inmigrantes, nacionales y extranjeros. Por cuanto a los primeros, además de los trabajadores que eran enganchados para trabajar en los campamentos chicleros y madereros y, refiriéndose a los empleados de gobierno que en la capital del territorio representaban el ochenta por ciento de sus habitantes, Solís afirmó, “Payo Obispo es una colonia de empleados federales”; en general, decía, “jamás podrá entenderse el territorio sin tomar en cuenta la índole de su población, transitoria, suelta, rítmica, y exceptuando el indio, espiritualmente extraña a la tierra”⁵⁴.

4. El fin de la autonomía maya

En 1915, posteriormente a la devolución de Chan Santa Cruz, Francisco May propuso la reinstalación de ella como centro ceremonial pero hubo disidencia al respecto. Por el contrario, habiéndose iniciado desde 1917 el auge del chicle, se hizo presente en la zona un periodo de bonanza extraordinario que alcanzó su punto culminante en 1929, momento a partir del cual decreció la explotación chiclera así como aumentó la influencia del Gobierno Federal en todos los asuntos de la región, estableciéndose de nuevo el ejército federal en Chan Santa Cruz.

En 1929, Francisco May firmó un convenio con el Gobernador José Siurob Ramírez, autorizando la construcción de carreteras y la introducción de maestros rurales, y por virtud del cual el 16 de septiembre de 1930 juraron una vez más fidelidad a la bandera mexicana y abandonaron el izamiento de la inglesa o la de cualquier otro país, reconocieron la propiedad de la Nación sobre la tierra que habitaban; además, cedió May la impartición de justicia y el poder político a las autoridades nacionales⁵⁵.

Al respecto, Villa Rojas dice que los indios “vieron así alejarse una vez más la autonomía que tanto habían deseado; [primero,] los jefes, antes altivos y hostiles, se dejaron sobornar y

⁵³ Carta del 26 de septiembre de 1920, dirigida al presidente Adolfo De la Huerta y firmada por el general Loreto Chan en nombre del general Francisco May; extractada por Macías, op. cit., p. 291

⁵⁴ Lorena Careaga Vilisied, *Lecturas Básicas para la Historia de Quintana Roo*, Antología, tomo VI, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, pp. 65-69

⁵⁵ Cf. Lorena Careaga, *Chan Santa Cruz: Historia de una Comunidad Cimarrona de Quintana Roo*, tesis de licenciatura en Antropología Social, UIA, México, 1981, p. 122, citado por Luz del Carmen Vallarta Vélez, “Política y Relaciones Interétnicas en la Zona Maya de Quintana Roo. El Caso del Municipio de Felipe Carrillo Puerto” en el libro colectivo *Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, Cuadernos de la Casa Chata, número 132, Serie Frontera Sur, volumen 7, SEP-CIESAS del Sureste, México, 1986, p. 70

permitieron que gentes de todas partes invadieran sus dominios para extraer la tan preciada resina [y luego,] comerciantes ambulantes de todas partes comenzaron a recorrer los antes solitarios vericuetos de la montaña [y] llevaron a los indios comestibles y lujos nunca antes sospechados [...] Aunque a precios elevadísimos, todo esto resultaba fácil de vender debido al descuido con que los nativos gastaban el dinero que les caía como llovido del cielo. [Más tarde,] la influencia del Gobierno Federal se fue haciendo mayor en todos los asuntos de la región [...] y esta presión exterior debilitó en gran manera la posición privilegiada de May y otros caciques, lo cuales ya no pudieron oponerse en ninguna forma a que los soldados del gobierno mexicano se estableciera de nuevo en Chan Santa Cruz e hicieran respetar las leyes de la nación”⁵⁶.

Podemos repetir lo que dijimos de Farriss en el capítulo 3 de esta investigación, ahora referido a Villa Rojas: se observa, muy al margen de su aportación general, que dicho autor mantiene una presunción colonialista del engaño, al sostener la incapacidad de los mayas para entender y defender sus propios intereses ante los de la población criolla, coincidente con el viejo argumento de la necesidad de tutela del indio americano.

a) Los cacicazgos mayas durante la primera mitad del siglo XX

La inconformidad que se desató en contra de Francisco May propició la reestructuración de los cacicazgos mayas. Una parte del grupo de Chan Santa Cruz se estableció en un lugar despoblado donde había un cenote conocido con el nombre de X-Cacal, la cual,

quedó integrada por las comunidades más renuentes a todo contacto extraño y más apegadas a sus viejos modos de vida. Sus jefes (incluyendo al Sumo Pontífice) fueron los que todavía conservaban el carácter y energía de los tiempos de franca rebeldía. Desde luego se puso de manifiesto que el anhelo directriz de este pequeño grupo fue el de aislarse en medio de la selva y revivir así las formas culturales del pasado. Es por esto que sus miembros comenzaron a llamarse “los separados” y a mirar con desdén a los otros nativos de inclinación menos conservadora⁵⁷.

La otra parte de los integrantes de Chan Santa Cruz reconoció como cabecera el santuario de Chanch Derrepente, que fue trasladado en los años cuarenta a Chanch Veracruz. Otro centro ceremonial, el de Chumpón, había tenido una trayectoria independiente —e incluso rival— de May, y había estado aislado del resto de las comunidades desde el siglo pasado⁵⁸. Esos tres pequeños cacicazgos, según Villa Rojas, coincidieron en gran medida con la estructura política y social de los antiguos cacicazgos prehispánicos.

b) El cacicazgo de X-Cacal

El cacicazgo de X-Cacal cubría en la década de 1930 una superficie de 950 km² en medio de Tihosuco y Felipe Carrillo Puerto; se componía de un pueblo central en el que, aún hoy, existe un santuario y servía de capital política y religiosa. Además, lo conformaban ocho pueblos subsidiarios dependientes de esa capital y también contaban con su propia iglesia y oratorios privados pertenecientes a los linajes, de cuyas ceremonias estaban encargados las “rezadoras” y los “maestros cantores”. La rebeldía y autonomía mantenida por generaciones se apreciaba aún

⁵⁶ “Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo”, pp. 153-154. La obra contemporánea más importante que se ha escrito acerca del estudio de tales indígenas es, sin duda, la realizada por el antropólogo Villa Rojas, quien se estableció durante los años 1935-1936, en la rancharía Tusik, de la tribu X-Cacal, con lo que, además, contribuyó al contacto entre los mayas y el Gobierno federal, luego de cerca de un siglo de hostilidades. Su investigación fue auspiciada, y publicada en 1945, por la Carnegie Institution of Washington bajo el título *The Maya of East Central Quintana Roo* y publicada en español hasta 1978 por el INI, con el título *Los Elegidos de Dios: Etnografía de los Mayas de Quintana Roo*, que incluye el apéndice de actualización “La gran transformación, 1935-1977”. Dentro del gran cúmulo de investigaciones de Villa Rojas sobre los grupos mayas destacan como los más importantes, *Chan Kom, a Maya Village*, de comienzos de la década de 1930, en colaboración con el norteamericano Robert Redfield, la más extensa e informativa sobre los mayas de Yucatán; así como *Notas sobre la Etnografía de los Indios Tzeltales de Oxchuc*, publicada en 1946, que constituye “la obra más bella, interesante y didáctica de la etnografía mexicana”, según Gonzalo Aguirre Beltrán. En *Estudios Etnológicos se reúnen veintitrés ricos y diversos artículos de grupos étnicos con una lengua y cosmovisión de origen común*.

⁵⁷ “Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo”, p. 154

⁵⁸ Cf. Lorena Careaga, *Chan Santa Cruz: Historia de una Comunidad Cimarrona de Quintana Roo*, citado por Vallarta Vélaz, op. cit., p. 70

en dicha subtribu mediante una organización teocrática-militar con un gobierno a cargo de sacerdotes y jefes con grado militar.

Los tres cacicazgos tenían una población total de 4 mil habitantes y a principios de los años 60 sólo el de X-Cacal mantenía su cohesión, con aproximadamente mil habitantes, pero ya bajo la supervisión de las autoridades federales. Todavía por esos años, Villa Rojas informaba que, a pesar de la gran transformación, continuaban haciendo peregrinaciones periódicas a los templos arqueológicos de Tulum⁵⁹.

X-Cacal también era conocido como *Santo Cah* (Pueblo Santo) y servía de cabecera y santuario de los pueblos Tusik, Señor, Chan-Chen, Chan-Chen-Laz, San José, Chuncunché, Yaxkax y X-Maben, en ninguno de los cuales había representantes del gobierno federal ni de la iglesia ni maestros ni médicos⁶⁰.

Las viviendas de los pueblos, todas de palma y bajareque, se agrupaban por familias, quedando las de los hijos casados contiguas a la de los padres, y se encontraban diseminadas irregularmente alrededor de algún pozo o cenote, sin que existiera calle o división alguna entre solares domésticos; en particular, el pueblo de Tusik contaba con 116 habitantes distribuidos en 23 chozas. La ubicación cercana de las milpas les permitía ir y volver a ellas el mismo día, las cuales utilizaban exclusivamente para su subsistencia. La importancia del cultivo del maíz era esencialmente de carácter sagrado y, de manera adicional, se dedicaban a la extracción del chicle con fines enteramente comerciales.

c) Organización político-religiosa

Al frente de su organización política-religiosa está un "sumo pontífice" o Gran Padre (*Nohoch Tata* o *Tatich*), seguido de jefes militares con los grados de capitán, teniente, cabo, entre otros⁶¹. Los hombres de toda la subtribu de X-Cacal se dividían en cinco bandas (compañías), bajo el comando de tres jefes y desempeñaban funciones militares al resguardar todo el tiempo el santuario. Los pueblos circundantes estaban bajo el cuidado de un jefe militar encargado de su administración y todos los jefes se reunían en un Consejo cuando un asunto involucraba a toda la subtribu.

Unido al culto de los dioses y santos católicos, inculcado desde la época colonial por los religiosos españoles, resurgieron creencias y prácticas paganas de origen prehispánico⁶². Su actitud religiosa estaba —y continúa— dominada por el fervor de Jesucristo, la Virgen de la Concepción y varios santos, así como de la Santa Cruz que constituye su más alto símbolo de lo sagrado. De hecho, su religión está influida por las ceremonias y creencias del ritual católico,

⁵⁹ Las ruinas de Tulum nunca habían dejado de ser altares para los cultos paganos de los mayas, como lo demuestran las descripciones de John L. Stephens en 1842 al descubrir huellas de cuidados humanos. De hecho, durante la Guerra de Castas, en Santa Cruz Tulum, una aldea situada no lejos de las ruinas, gobernaba una mujer, María Uicab que el Gobierno Federal consideraba como una reina maya, la cual encabezaba una importante fracción de la rebelión. A fines del siglo pasado un inspector general de Honduras Británica, William Miller, pretendió llegar a Tulum pero no pasó de Santa Cruz Balam Nah por la temible reputación de los hostiles mayas de esa región. Lo mismo intentaron científicos norteamericanos que se acercaron por mar en 1895 y sólo desembarcaron por un par de días en otra expedición en 1911. pues, se dieron cuenta del corte de matorrales lo que indicaba que continuaba siendo lugar de culto. En 1913 y en 1916 Sylvanus Morley comprobó nuevamente las señales de la invisible presencia de los mayas en el sitio. En 1920 el príncipe William de Suecia, en una expedición que desembarcó en Tulum tuvo finalmente contacto con los mayas y de 1922 a 1926 Morley llevó a cabo diversos trabajos arqueológicos con encuentros constantes, percibiéndose la disminución del control que los mayas ejercían sobre el lugar, hasta que a mediados de la década de 1930 el gobierno federal se encargó de los trabajos y vigilancia del sitio, comenzándose a prohibir el acceso y las peregrinaciones de los mayas; cf. Paul Sullivan, "Viaje a Tulum" en Alain Breton y Jaques Amauld (coords.) *Los Mayas. La Pasión por los Antepasados, el Deseo de Perdurar*. Grijalbo, México, 1995 (traducción de la edición de Autrement Editions, Paris, 1991, por Hélène Lévesques Dion), pp. 91-100

⁶⁰ "Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo", pp. 155-158

⁶¹ A. Villa Rojas, "Patrones culturales mayas antiguos y modernos en las comunidades contemporáneas de Yucatán" en *Estudios Etnológicos*, pp. 86 y 101-103. Villa Rojas relata que en la época y lugar en que realizó su investigación el cargo de Nohoch Tata era desempeñado por un nieto de José Ma. Barrera, fundador en 1850 de la histórica Chan Santa Cruz. José Ma. Barrera fue un sargento primero del ejército federal quien desertó y, habiendo trazado tres cruces en la corteza de un árbol de caoba, hizo creer a los mayas, en complicidad con Manuel Nahuat —persona ésta con facultades de ventriloquia—, que una de las cruces transmitía la palabra de dios y les daba órdenes militares, nombraba sacerdotes y oficiales, impartía justicia, logrando la unificación maya durante la Guerra de Castas. Los antecedentes del uso de símbolos parlantes se encuentran en la veneración prehispánica a la diosa Ixchel, pues luego de las peregrinajes a Cozumel, el sacerdote se introducía en la figura de barro de la diosa y hablaba en nombre de ella. En la época colonial, se dieron cultos a símbolos parlantes en Sotuta y en Tasayal.

⁶² A. Villa Rojas, "Dioses y Espíritus Paganos de los Mayas de Quintana Roo, México" en *Estudios Etnológicos*, pp. 175-185

dirigidas por personal autóctono del lugar. Junto a ellas, se practican ceremonias paganas oficiadas por un sacerdote que recibe el nombre de *h-men* (el que sabe), quien, además, es curandero y adivino.

En su sistema religioso se amalgaman los dos cultos de modo funcional. Reconocen a Hahal Dios; Yumbil Jesucristo; nohoch santos: San Pedro, San Juan Bautista, San Marcos, San Jorge y San Sebastián (patronos de la caza); San Isidro y San Marcos (santos agricultores). Junto al bautizo católico existe también la ceremonia del *hetz-mek*, cuyo simbolismo es importante para despertar las facultades físicas y mentales de los niños⁶³. Si bien tiende a desaparecer, otras ceremonias mayas definitivamente se van perdiendo como las relativas al compadrazgo: *tzicil*, *poh-kab* y *tac-hol*. El *haab-cab* o *hankab* fue observado por Villa Rojas como una práctica vigente entre los mayas de Quintana Roo, precedida por el arreglo matrimonial entre los padres de los novios, fijando lo relativo al *muñul* o dote que el novio entregaría y la duración del periodo, normalmente de seis meses a un año, en que aquél habría de vivir en casa de los suegros; explica, además, la celebración la ceremonia matrimonial, a la que también se sujetan los viudos —quienes sólo pueden omitir el *muñul* y el *hankab*—, pues estaba prohibido el concubinato. Observó que se prohibía que un viudo se casara con una doncella, pero no que una viuda fuera la primera esposa de un soltero; otro impedimento para contraer matrimonio era el parentesco político para los viudos (con cuñados o cuñadas). Asimismo se prohibía el divorcio; cuando un cónyuge abandonaba al otro era obligado a volver y se le castigaba con azotes, al igual que a los adúlteros⁶⁴.

Sin duda, existen otras ceremonias cuyo origen prehispánico está plenamente comprobado y que hasta la actualidad se conservan como lo es el ritual maya de plantar una ceiba (*yaxché*) en el centro del pueblo, para que ese árbol —que representa la vida y la abundancia—, florezca y fructifique, lo cual, logran simbólicamente con la intervención de un personaje que hace de bufón o animal travieso (*chic*, *coatí* o *pizote*) y que desde lo alto de la copa del árbol, guardando el equilibrio para no caer ante el balanceo que los participantes provocan alegremente, arroja pepitas de calabaza y amarra de las ramas del árbol jícamas, camotes y otros productos de la milpa. Así se preparan para gozar de la existencia y de los dones de la naturaleza y se inicia la fiesta del pueblo, la jarana y la vaquería y comen y beben hasta saciarse⁶⁵.

Desde luego, en su mitología son abundantes también los duendecillos o seres traviesos o malignos como el *arux* (*alux* entre los mayas de Yucatán), el *x-bolon-thotoch*, el *bokol-otoch* y otros. Así también la hermosa *X-tabai* que en las noches seduce a los hombres que transitan por el bosque⁶⁶.

Existen seres misteriosos en los bosques, el aire o la oscuridad, listos para hacerle daño o servirle. Los más importantes forman el grupo de los *Yumtziloob* (señores o patronos). Se trata de deidades de la naturaleza que cuidan de la conducta de los hombres en relación con los bosques y

⁶³ En la parte histórica, hicimos referencia a la ceremonia bautismal *emku*; en ésta, también llamada *hetz-mek*, dijimos que los mayas ofrecen ante el sacerdote a niñas y niños al poco tiempo de nacidos distintos objetos simbólicos que representan su futura ocupación, con la intervención de un padrino o madrina: así por ejemplo, en el caso del tejido que al ser de origen divino, se consideraba que fue dado a las manos femeninas para que desplegaran su mundo fantástico; se dice que cuando empezó el mundo, la luna se colgó de un árbol y que, allí, ella tejió las semillas coloradas del bordado en lo blanco de un hipil (derivado de la palabra náhuatl *huipil*). En este caso, la madrina toma a la niña en sus brazos y le habla así: "ven hija, te doy esta aguja y estos hilos para que cultives flores sobre lienzos blancos"; cf. Leticia Martínez Basurto, "Bordados de Flores Mágicas" en *Ycares*, revista cuatrimestral editada por Comercializadora del Corredor Turístico Cancún-Tulum, S.A. de C.V., s/f, pp. 5-8

⁶⁴ "Los Mayas del Actual Territorio de Quintana Roo", pp. 165-174

⁶⁵ "Patrones culturales mayas antiguos y modernos en las comunidades contemporáneas de Yucatán", pp. 108-109. Sobre la persistencia de las costumbres mayas y el sincretismo religioso, véase, Miguel Alberto Bartolomé y Alicia Barabás, *La Resistencia Maya. Relaciones Interétnicas en el Oriente de la Península de Yucatán*, Colección Científica, 53, Centro Regional del Sureste, INAH, México, 1977 y Victoria Reifler Bricker, *El Cristo Indígena, el Rey Nativo. El Sustrato Histórico de la Mitología del Ritual de los Mayas*, FCE, México, 1989

⁶⁶ Véase también, Valentina Vapnarsky, "Los Peligros del Camino: De Chan Santa Cruz a Río Hondo" en *Arqueología Mexicana*, vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 48-53, que contiene un conjunto de transcripciones y traducciones de relatos que le fueron narrados en maya, relativos a seres que habitaban en unos *sahkab* (cuevas) a lo largo de la ruta de Chan Santa Cruz a Río Hondo, pasando por Noh Bec, los cuales eran dos cosas malas (*k'ak as ba'a*): la fiera gigante (*Bóob*) y la vieja (*X-núuk*); así como un fragmento tomado de una versión recopilada por M.F. Jaramillo Botero en *La Historia Oral de los Mayas de Quintana Roo*, tesis, ENAH, México, 1988

la milpa. La más importante ceremonia, por su elaboración, espectacularidad y simbolismo, es la relativa al culto a la lluvia llamada *Cha-Chac* mediante la cual se invoca el favor de los *chaques* o *chacoob* (dioses de la lluvia), en el momento en que la milpa está a punto de alcanzar su mayor desarrollo. Chac ha sido una de las principales deidades del panteón de todos los grupos mayances, desde el Preclásico hasta la actualidad⁶⁷.

5. El progreso económico

La tarea desarrollada en la segunda década de este siglo por el Gobierno Federal pretendía, con pocos resultados, el progreso económico y social de Quintana Roo. Sin embargo, el 14 de diciembre de 1931 el Congreso de la Unión estableció una vez más la extinción jurídica del territorio federal; en esa ocasión el sur quintanarroense fue adjudicado al estado de Campeche, mientras que el norte se integró al de Yucatán con el argumento de que el subsidio aportado por el erario federal para el sostenimiento de Quintana Roo era una carga pesada.

En 1925, el general Amado Aguirre informó que el territorio de Quintana Roo contaba con más de 5,500 habitantes mestizos, la mitad de los cuales se encontraban en Payo Obispo; en ese entonces, los principales cultivos eran el maíz, el frijol, frutas, garbanzo, caña de azúcar, café, corozo y cocales, además de desarrollarse actividades como la pesca y la explotación de maderas y el chicle⁶⁸.

Del informe llevado a cabo por el gobernador nombrado por Calles, se observa el nulo crecimiento demográfico de esa población mestiza, pues, según investigaciones de Higuera Bonfil, al finalizar la primera década de este siglo Quintana Roo tenía 9,109 habitantes, que incluyen a la población maya. Ese mismo investigador, opina, respecto del apartado dedicado a los mayas en el informe oficial, que:

Si bien se les caracterizó como grupos que vivían asilados en la selva, que tenían sus propias autoridades y mantenían costumbres y tradiciones muy distintas a las de la población mestiza, estos rasgos fueron interpretados como serios obstáculos tanto para el desarrollo de estas poblaciones, como para su incorporación a la vida general del territorio⁶⁹.

Las 3 tribus que fueron identificadas en el informe son: la de Tulum Chumpón, integrada por 1,500 indios dirigidos por el general Juan Bautista Vega, con capital en San Antonio Muyil, e incluía poblaciones como Tulum y Boca Paila; la zona central, comandada por Francisco May, y conformada por 2,500 personas que habitaban comunidades como Santa Cruz de Bravo, Chunhuhub, Sacalaca, Petcacab, Nohbec y Santa Cruz Chico; y los mayas de treinta familias de Icaiché, cuya autoridad, subordinada al gobierno mexicano, era el general Juan de la Cruz Ke.

Del informe, como dice Higuera⁷⁰, se desprende que

uno de sus más importantes resultados fue la consideración de que Quintana Roo carecía de vida propia por el abandono sufrido en las últimas décadas, estando todo por crearse en él.

La opinión oficial se traduce en el menosprecio de la cultura maya, ésta no era vida ni creación ni nada.

a) Payo Obispo, el Comité Pro Territorio Federal y los mayas

Desde la entrega de los servicios públicos al Gobierno de Campeche, en 1931, la población de Payo Obispo que a pesar de haber alcanzado los 4 mil habitantes, se redujo en 1934 a 1,800⁷¹.

⁶⁷ Sobre ese culto actual, véase, Angeles Alonso Espinosa, "La Ceremonia del Ch'a Chak. Rogación para la Lluvia" en *Arqueología Mexicana*, vol. II, núm. 11, enero-febrero 1995, pp. 44-49. En entrevista periodística, Manuel Ek Cituk, del centro ceremonial de la Cruz Parlante informó que los dignatarios mayas mantienen viva la tradición de rendir culto y ofrendas al dios Chac al término de la temporada de "secas" (*Novedades de Quintana Roo*, 22/ago/98).

⁶⁸ Amado Aguirre, *Informe que rinde al C. Presidente de la República el Jefe de la Comisión nombrada por él mismo para hacer el estudio del Territorio de Quintana Roo*, Imprenta de la Dirección de Estadística de Geografía y Climatológicos, México, 1925, pp. 14-29

⁶⁹ Higuera Bonfil, *Quintana Roo entre Tiempos*, pp. 147 y 198

⁷⁰ *Idem*, p. 201

Durante varios años, sectores conformados por colonos y sus descendientes, residentes en Payo Obispo y Cozumel propusieron al gobierno central, por todos los medios posibles, la reincorporación del territorio federal, así como la posibilidad de elegir a sus propias autoridades —como en un tiempo lo gozaron a partir de la promulgación de la Constitución de 1917 con motivo del establecimiento de municipalidades en el territorio—. Una organización comunitaria de la mayor importancia en la historia del presente siglo en la región lo fue el Comité Pro-Territorio Federal de Quintana Roo que constituyeron el 6 de octubre de 1931 personas como Enrique Barocio, Gil Aguilar, Pedro J. Cervera, José Marrufo Hernández, Arturo Namur Jr., Mariano Angulo, Juan E. Villanueva, Eliéner Eroza Peniche, Manuel Jiménez y Ricardo Zapata, entre otros ⁷¹.

Sobre la participación maya en el mencionado Comité existen opiniones encontradas. María Cristina Castro Sariñana ⁷² afirma:

Es interesante hacer notar que desde principios de este siglo la población de Quintana Roo, integrada por comunidades mayas autóctonas y también por mexicanos procedentes de otros estados de la República, se unen por primera vez en una causa común, para defender la autonomía de lo que ya consideran su propio territorio.

En oposición, Gabriel Aarón Macías Zapata ⁷⁴ sostiene:

Desde el punto de vista étnico, el Comité estaba integrado básicamente por colonos y descendientes de éstos, residentes en Payo Obispo, hoy Chetumal; posteriormente también se organizó un subcomité en Cozumel, pero hasta la fecha no conocemos ningún indicio de participación de los mayas en dicha organización. Tal composición étnica permitió un acercamiento a las instituciones nacionales, pues era la primera vez que un sector de la población quintanarroense solicitaba al gobierno federal su anexión territorial a la República mexicana, pues, como es conocido, durante la Guerra de Castas los mayas lucharon por crear una [sic] estado independiente en lo que hoy constituye Quintana Roo.

Como puede apreciarse es más sólida la opinión de Macías, quien, además, argumenta que la directiva del Comité estaba integrada por comerciantes cuyo interés económico perseguía el control de las contribuciones para invertir las en la localidad, sin negar su impacto popular y el apoyo incondicional de las masas.

Lázaro Cárdenas del Río visitó Payo Obispo el 19 de marzo de 1934 en una gira como candidato a la Presidencia de la República, y luego de escuchar las razones económicas, legales y sobre todo humanas que le fueron expuestas prometió atenderlas; a unos cuantos meses de haber tomado posesión como ejecutivo federal, Cárdenas devolvió a Quintana Roo su carácter de territorio federal con sus antiguos límites y extensión mediante la reforma a los artículos 43 y 45 constitucionales, publicada en el DOF el día 14 de enero de 1935 ⁷⁵.

El reintegrado territorio federal, estrenó nuevo nombre para su capital, pues durante el mandato de Rafael E. Melgar como gobernador, se cambió el nombre de Payo Obispo por el de Chetumal, específicamente, en 1936.

b) Dotaciones agrarias y colonización

⁷¹ Ulises Irigoyen, *El Problema Económico de Quintana Roo. Estudio de la Comisión Federal que fue designada para llevar a cabo una gira por aquella región y proponer las medidas adecuadas para su desarrollo económico y su vinculación política y administrativa con el resto del país*, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1934, p. 254.

⁷² Antonio Higuera Bonfil, "Historias y Hombres: el Comité Pro-Territorio de Quintana Roo" en *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, número 46, primavera de 1991, El Colegio de Michoacán, pp. 7-36.

⁷³ "La Reforma Municipal en Quintana Roo y los Problemas Internos de la Estructura de los Ayuntamientos" en *Estudios Municipales*, revista bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales, año 1, número 2, marzo-abril, 1985, pp. 122 (dado que el artículo mencionado fue presentado como ponencia en el "Coloquio sobre Reforma Municipal en México" organizado por el IJ-UNAM en mayo de 1985, dicho Instituto también lo publicó en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. La Reforma Municipal*, año 1, número 2, mayo-agosto, 1986, México, pp. 739-751).

⁷⁴ "La Reforma Política y el Sistema Unipartidista en Quintana Roo" en *Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, p. 29.

⁷⁵ Gabriel A. Menéndez, *Album Monográfico de Quintana Roo*, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Chetumal, pp. 59-142. Sobre las transiciones políticas que ha sufrido el estado, Manuel González Oropeza ha dicho: "El episodio de la formación de Quintana Roo con respecto a Yucatán, ilustra el hecho de que la formación de nuevos territorios o estados, puede implicar el deseo del gobierno federal de debilitar la riqueza territorial de un estado poderoso o de uno conflictivo", véase "Comentario al Artículo 43", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Serie A, Fuentes b) Textos y estudios legislativos, 59, IJ-UNAM, México, 1985, p. 112.

De 1936 a 1942 se dieron dotaciones agrarias que beneficiaron a diversos pueblos. Los primeros ejidos fueron creados en la zona norte, la cual, únicamente contaba con dos delegaciones: Isla Mujeres y Cozumel. Los pueblos beneficiados fueron Leona Vicario, Tulum, Puerto Morelos, Solferino, Playa del Carmen y Kantunilkin.

El territorio federal de Quintana Roo contaba en 1950 con poco más de 25 mil habitantes y una densidad de sólo 0.5 habitantes por km² y constituía la más aislada y despoblada entidad de la República Mexicana. Los proyectos de colonización que proyectaban apoyar a cinco mil jefes de familia por año para residir en Quintana Roo hacía que funcionarios como el Secretario de Gobierno, Isidro Castorena, sugirieran que el cálculo de la población para 1960 sería de 39 mil habitantes y al cerrar el año de 1964 se alcanzarían los 100 mil ⁷⁶. Sin embargo, proyectos y cálculos fracasaron: para 1970 la población todavía no alcanzaba los 40 mil habitantes.

Para aquella época, Quintana Roo no contaba con municipios pues su conformación como hemos dicho era mediante delegaciones de gobierno, tal y como lo dispuso para los territorios federales el decreto que entró en vigor el 1 enero de 1929; además de las situadas al norte, existían las delegaciones de Felipe Carrillo Puerto y la de Payo Obispo. En Carrillo Puerto habitaban 8,310 habitantes de los que solamente 595 residían en la cabecera y los restantes en 112 localidades, en su mayoría ranchos o rancherías, pues sólo 12 de ellas tenían categoría de pueblos.

En Payo Obispo se encontraba la entonces única ciudad en todo el territorio: Chetumal, con 7,247 habitantes. Los pueblos que le seguían en importancia eran Bacalar, con 744 pobladores y los asentamientos de la margen izquierda del río Hondo, en su mayoría de ascendencia maya, pero también habitada por mestizos que llegaron cuando se dio el auge del chicle.

En 1955 el ciclón Janet entró a la bahía de Chetumal, tocando tierra la noche del 27 de septiembre en la ciudad del mismo nombre, siguiendo su curso con dirección sur-suroeste. Algunas poblaciones del norte de Belice, Sarteneja, Consejo y Corozal, entre otras, así como algunas de la ribera del río Hondo, sufrieron los estragos de su fuerza. Chetumal quedó prácticamente destruida y muchos de sus habitantes decidieron emigrar hacia otros puntos de la geografía nacional.

Las casas típicas de la ciudad, construidas en madera con techos de lámina de zinc, fueron decisivas para el impacto producido por ese meteoro. Adicionalmente, durante ese fenómeno, el mar de la bahía se replegó aproximadamente un kilómetro, regresando con una fuerza incalculable. Esto significó que las calles de Chetumal se vieran inundadas, las aguas arrasaron con lo que encontraban a su paso, aumentando con ello la destrucción del ciclón.

La reconstrucción de la ciudad fue un proceso lento y a un año de haber sufrido el embate del ciclón, la estela de destrucción aun era notable. En consecuencia, las casas que se levantaron a partir de esa fecha cambiaron sus materiales de construcción, dando así una nueva fisonomía a Chetumal que en la actualidad combina edificaciones de mampostería con casas de madera.

c) Los mayas, a mediados de siglo

Juan Castro Palacios, en un libro pionero en su tema ⁷⁷ —ante el soslayo en que incurrieron los cronistas locales—, afirma que al parecer, el gobernador Margarito Ramírez “nunca dio línea de arremeter con todo el peso de la ley para castigar los delitos cometidos por los indígenas y sobre todo cuando estos se originaban como producto de la ignorancia o manipulación de lo blancos”.

Como ejemplo de esa *indulgencia*, nuestro amigo y actual director del Centro Asistencia Jurídica del Tribunal Superior de Justicia estatal, relata “un caso de justicia aplicada a los indios mayas” que investigó en el Archivo Público del Estado de Quintana Roo: en la noche del 26 de

⁷⁶ A. Villa Rojas, “Notas sobre la Distribución y Estado Actual de la Población Indígena de la Península de Yucatán, México”, pp. 117 y 127-128

⁷⁷ Margarito Ramírez. *Los Años del Exilio. Quintana Roo 1944-1959*, s.p.i., pp. 43-47 (divulgado en el estado por su autor a principios de 1998).

octubre de 1944, los líderes mayas Paulino Yama y Concepción Cituk, encabezando a cuarenta indios armados, se apoderaron de la producción chiclera de los campamentos de La Guardia, Dos Hermanos (Chich), La Rosita y La Papaya por considerar que les pertenecían los hatos de chicle al encontrarse dentro de los límites de su propio ejido ubicado en la región de X-Maben y Señor.

Pero los jefes mayas fueron detenidos por la policía en la mañana del día siguiente y durante las pesquisas realizadas por el delegado de gobierno en Carrillo Puerto, el mayor Luis Escontria Salin, descubrió que los autores intelectuales del evento, que habían convencido a los mayas a realizar el robo, fueron Adalberto E. Cano, representante de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y el ex agente divisional de las cooperativas chicleras Julio Cortales Moner. El caso concluyó para los mayas con la recomendación de no actuar con violencia cuando creyeran tener derechos sobre un terreno en explotación, sino que acudieran a la delegación, donde serían atendidos con justicia; los citados líderes mayas prometieron al delegado actuar de esa forma ⁷⁸.

El licenciado Castro Palacios, quien también trató el tema de Margarito Ramírez en su columna editorial en el periódico *Novedades de Quintana Roo*, señala que en el primer informe anual de labores que aquél envió el 26 de julio de 1945 al secretario de Gobernación, se vanagloriaba de la aplicación, por primera vez en el territorio, de la Ley Federal del Trabajo "que hasta entonces era totalmente desconocida", al lograr, "una considerable mejoría en los salarios, pago de prestaciones de toda índole y atenciones médicas y medicinas para los propios trabajadores y sus familiares". Reflejando esa imagen de Ramírez, los impulsores de una de las fuerzas políticas de mayor trascendencia en la breve historia del territorio, los integrantes del Comité Pro Gobernante Nativo harían constar en su acta constitutiva en Cozumel el 19 de diciembre de 1945, que en poco tiempo el gobernador se había "destacado como uno de los principales defensores de los legítimos derechos que asisten a los quintanarroenses para resolver sus propios problemas"; por su parte, también con el beneplácito del exferrocarrilero Ramírez, en abril de 1946 se constituyó en Chetumal el Comité Pro Quintana Roo, cuyo objeto era conseguir el autogobierno mediante el ejercicio del derecho a elegir libre y democráticamente, de entre los propios quintanarroenses, no sólo a su gobernante, sino a sus diputados ⁷⁹.

Estos organismos y otros más, fueron el germen de uno nuevo que al inicio de la década de los cincuenta, se denominó Comité Pro Gobernante Nativo, con la diferencia respecto de sus antecesores que ya no veían con buenos ojos a Margarito Ramírez y sobre todo a su grupo en el poder. De hecho, corrió un rumor en 1953 de que pretendía imponer como sucesor a un ahijado suyo de ascendencia sirio libanesa, el diputado federal del territorio, Antonio Erales Abdelnur ⁸⁰.

Con relación a los mayas, en su informe de labores del periodo del 1 de septiembre de 1950 al 30 de junio de 1951, Ramírez señaló que "quedó terminada la construcción de edificios escolares en Xyatil, Chumpón y Yoactún" ⁸¹. Pero esa labor fue insuficiente para ganarse a los indígenas de Quintana Roo. Jesús Martínez Ross, primer gobernador electo del estado, escribió ⁸² un interesante relato acerca del que, quizás fue el último acto heroico de Francisco May. Se cuenta que, cansado de la dictadura de Ramírez, lo visitó en el palacio de Gobierno y le dio un plazo de 24 horas para abandonar el territorio. Regresó al día siguiente y al constatar que el gobernador se encontraba aún presente, fue encarado por éste, quien ordenó a su guardia militar que dispararan en contra del anciano jefe maya. En lugar de eso, los militares protegieron a May y Ramírez huyó de Quintana Roo.

⁷⁸ En oposición a este punto de vista, Bernardino Mena Brito describía a Ramírez como "enemigo de la raza maya", particularmente por la afectación de mayas y mestizos yucatecos, y por su forma de manejar la política local; véase la ya citada *Historia de las Desmembraciones del Estado de Yucatán Efectuadas por el Gobierno Nacional*, p. 55

⁷⁹ Margarito Ramírez. *Los Años del Exilio*, pp. 53, 57-61

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 65-67

⁸¹ *Ibidem*, p. 72

⁸² *Al pie de la letra. Crónica de Quintana Roo*, CYD, México, 1986, 231-232

La gesta se sitúa a mediados de enero de 1959. Sin embargo, Castro Palacios sostiene que debió ocurrir meses atrás, pues hubo también otros acontecimientos que provocaron el distanciamiento de Ramírez del territorio; de hecho, la prensa nacional dio cuenta el 6 de enero de 1959 del nombramiento del nuevo gobernador⁸³.

Para el año de 1950 la población total del territorio federal de Quintana Roo (de 5 años de edad o más) apenas se acercaba a las 22 mil personas, de los cuales casi el 44% hablaban lengua maya (9,599)⁸⁴.

6. Henequén y migración

A diferencia de lo que veremos respecto del Quintana Roo actual, Yucatán se encuentra dentro de los cuatro estados que cuentan con mayor porcentaje de población nativa (con más del 92%), de conformidad al Censo de Población y Vivienda de 1995 realizado por el INEGI; esto significa que no cuenta con industrias o servicios que atraigan a personas de otros estados para residir en él, sino todo lo contrario.

En Yucatán se dio un proceso de incorporación de trabajadores de origen campesino al sector industrial tanto mediante la creación en la década de los sesenta de la empresa Cordemex, S.A. de C.V. —primero, de participación estatal y, luego, propiamente paraestatal—, como con las primeras fábricas desfibradoras. Aún cuando se introdujeron en sus vidas los conceptos de contrato colectivo de trabajo, sindicatos, reloj checador, maquinaria, tecnología y otros, los desfibreadores, como obreros encargados de la extracción de la fibra del henequén, étnicamente no podrían dejar de ser mayas:

Entre ellos su origen prehispánico está presente tanto en su vida cotidiana como en los demás elementos que constituyen su cultura. Además de las anteriores actividades económicas, así los identifican sus propios apellidos indígenas; el uso cotidiano de su lengua materna; la práctica de ceremonias religiosas vinculadas con el sexo de los recién nacidos y la agricultura; sus hábitos alimenticios, la recurrencia a la medicina tradicional y la persistencia de una amplia ideología sobre la naturaleza, la vida y la divinidad.

La percepción de sí mismos igualmente revela su herencia indígena. No obstante el discurso igualitario de la Iglesia, la escuela y demás organismos del Estado, los desfibreadores, como entre los miembros de los diversos sectores de la sociedad yucateca, poseen una conciencia de su origen étnico y de su posición en la estructura social [...]

El henequén es uno de los elementos que conforman la identidad profunda de los desfibreadores de Yucatán. Su simbolismo, cultivo, uso y nomenclatura se encuentran fuertemente arraigados en su historia, ideología, cultura material y relaciones sociales. En la mitología maya el henequén fue uno de los elementos legados por Zamná. Cuenta la leyenda que un día esta deidad se hirió con un espino del agave. Uno de sus acompañantes cortó una hoja y al aporrearla contra el suelo surgió la fibra. Su uso también está registrado en las narraciones, escritas en el siglo XVI, de los cronistas Gonzalo Hernández de Oviedo, Rogerio de Bodeham y Diego de Landa.

Su referente prehispánico igualmente quedó registrado en las voces mayas *ki*, *soski*, *tonkós* y *pakché* para referirse, respectivamente, a la planta, la fibra y sendos instrumentos rudimentarios para desfibrar la hoja.

La historia de los mayas de la zona henequenera de Yucatán, y la de esta entidad, no se comprende sin las haciendas donde se cultivaba y extraía la fibra de esa especie de agave. Sin embargo, esta historia tiene diferente signo según sean sus actores. Para los descendientes de los peones acasillados, la hacienda representa la época de la esclavitud en la que se trabajaba desde antes del amanecer hasta el anochecer. Por medio de la tradición oral han llegado hasta ellos los relatos de las *faginas* [trabajo obligatorio sin remuneración], la *tienda de raya*, las *deudas* que nunca terminaban de pagar, de la *cárcel* y la *limpia* [azotes] para los que rompían las leyes tácitas que normaban la vida en la hacienda⁸⁵.

⁸³ Margarito Ramírez, *Los Años del Exilio*, p. 208

⁸⁴ Cf. A. Villa Rojas, "Distribución y Estado de los Grupos Mayenses del México actual" en *Estudios Etnológicos*, p. 48

⁸⁵ Luis A. Vázquez Pasos, *Trabajo, Organización y Cambio: Los Desfibreadores de Yucatán*, basado en su Tesis doctoral *Identidad, Henequén y Trabajo: Persistencia y Cambio entre los Desfibreadores de Yucatán*, México, El Colegio de México, 1994. Ese ensayo, que hemos consultado en la página de Internet de la Universidad de Texas en Austin: www.lanic.utexas.edu, constituye una ponencia que fue preparada por el profesor de la

La austeridad durante los últimos años del régimen de José López Portillo, la reestructuración de la industria henequenera iniciada antes de finalizar el periodo de Miguel de la Madrid y su reprivatización durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, explica que, si bien, hace tres décadas el cultivo del henequén y su posterior industrialización era, como lo fue desde las últimas décadas del siglo pasado, la actividad económica más importante del estado de Yucatán —que se reflejaba en el número de hectáreas cultivadas, cultivadores y trabajadores en general que de ella dependían, además de los volúmenes de su exportación—, con el tiempo esa actividad disminuyó y hacia la mitad de la década de 1980, fecha en la que se inicia la agonía de la industria henequenera, la población dependiente del henequén equivalía tan solo al 30% en relación con la estatal.

Por otra parte, el ingreso percibido no era suficiente para satisfacer las necesidades de esos trabajadores y de sus familias, pues han tenido que enfrentar por un lado el riesgo de la eventualidad de las contrataciones y la ausencia de un tabulador que normara las horas de trabajo y la cantidad a pagar por la energía en ellas gastada, a pesar de luchas sindicales; en 1983 el jornal medio de los campesinos de la zona henequenera representó el 48% del salario mínimo vigente y al día 31 de marzo de 1995 el salario mensual de los desfibradores, en general, era de alrededor de 500 pesos.

De esa manera, en una región donde las oportunidades de trabajo son insuficientes para satisfacer la demanda de empleo que a diario hacen las personas que se incorporan a la población económicamente activa, las alternativas no son muchas. En estos términos, las opciones más inmediatas de aquellos eran la agricultura milpera y el aprovechamiento del solar doméstico mediante la cría de aves y cerdos y el cultivo de árboles frutales, las cuales, además de presentar el problema de carencia de tierras disponibles también es sabido que requiere de capital para insumos y, en el primer caso, de lluvia oportuna; otras opciones menos inmediatas eran migrar hacia Mérida o los centros vacacionales de Quintana Roo.

Ir a la ciudad de Mérida a trabajar implicaba ausentarse un día, por lo que el migrante necesitaba dejar una persona encargada de su trabajo, y si ésta no era de su familia, era necesario remunerarla; ello incrementaba los gastos por los pasajes y alimentos del día. Además, antes de los cambios salinistas hechos a la legislación agraria el ejidatario podía, por ausencia, perder sus derechos sobre la tierra que usufructuaba; pero a pesar de eso, en 1984, el 15% de los ejidatarios estaba ausente de sus parcelas, 60% las trabajaba parcialmente y, sólo el 25%, estaba dedicado de tiempo completo a labores agrícolas.

La escasa escolaridad y calificación en el trabajo así como la sobreoferta de mano de obra existente provocaban que su remuneración fuera igualmente baja. De tal modo, la cantidad real que percibían tampoco era suficiente para generar los satisfactores a las necesidades vinculadas con la reproducción biológica de los integrantes de sus familias. Únicamente quienes se empleaban como albañiles obtenían mejores ingresos: dormir en el sitio de trabajo y retornar al hogar el fin de semana les permitía llevar unos pesos más y mantener sus derechos ejidales.

Durante mucho tiempo Mérida fue el destino de numerosos trabajadores que acudían a ella en busca de trabajo, pero al abrirse los centros turísticos del Caribe Mexicano, a partir de la década de 1970, optaron por estos últimos. Ya sea como peones de albañil o como trabajadores de servicio, mantenimiento y aseo era mejor acudir hasta Cancún, Cozumel o Isla Mujeres.

Desgraciadamente, el crecimiento acelerado de la actividad turística, sobre todo en la zona del Caribe, no sólo ha generado empleos sino también tiene sus desventajas al desprotegerse a las

masas trabajadoras por cuanto a sus prestaciones económicas y sociales y provocarse la pérdida de la identidad étnica ⁸⁶.

C. Estado libre y soberano

El 8 de octubre de 1975, Quintana Roo obtuvo el *status* de Estado Libre y Soberano.

1. Política y democracia en el surgimiento de un estado

Desde su conformación, observa María Cristina Castro Sariñana ⁸⁷, los cabildos en el estado de Quintana Roo estaban integrados únicamente por miembros pertenecientes al partido mayoritario. A partir de las reformas de febrero de 1983 al artículo 115 de la Constitución Federal, la Constitución local y la nueva Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del estado de Quintana Roo, ésta de agosto de ese año, establecieron la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todo el estado. Se dispuso que tanto Othón P. Blanco como Benito Juárez contarían con un Presidente, un Síndico y siete regidores bajo el principio de mayoría relativa y hasta tres por el principio de representación proporcional; los restantes ayuntamientos diferirían sólo en el número de regidores: cinco según el principio de mayoría relativa y hasta dos por representación proporcional. Inmediatamente después, en noviembre de ese mismo año, la legislación local aumentó a nueve el número de regidores por representación proporcional y hasta tres el de regidores por representación proporcional para los ayuntamientos de Othón P. Blanco y Benito Juárez, mientras que para los restantes, 6 y 2 regidores respectivamente ⁸⁸.

a) Necesidad de la participación de la sociedad civil

A partir de la estructura interna de los ayuntamientos, la licenciada Castro Sariñana analizó, en una segunda contribución dentro del libro colectivo citado ⁸⁹, el perfil de los integrantes de los cabildos elegidos para el periodo de 1984 a 1987. Todos los presidentes municipales y los síndicos pertenecían al PRI. En cuanto a los regidores, 66 pertenecían a este partido, mientras que 11 a los partidos de oposición, los cuales, alcanzaron espacios en sólo cinco de los entonces siete municipios, pues el unipartidismo continuó en Isla Mujeres y Cozumel.

Cuestionaba nuestra autora la falta de participación de importantes sectores de la "sociedad civil" en la integración de los cabildos porque muchos ciudadanos al no militar en ningún partido no tienen la posibilidad real de formar parte de aquéllos y planteaba como "alternativa para impulsar el proceso democratizador en los municipios y combatir la actitud de apatía, desinterés e indiferencia por los asuntos públicos [...] la apertura de los cabildos para permitir el ingreso a ellos de la llamada *sociedad civil*". Aunque por razones ajenas a nuestro

⁸⁶ Por un lado, aunque en Cancún, por ejemplo, la tasa del desempleo era menor al 2.4% durante los primeros ocho meses de 1998, uno de cada tres trabajadores carece de prestaciones: véase el estudio realizado en fuentes del INEGI, el Consejo Coordinador Empresarial y el IMSS, por el reportero Eleazar Ortégón Ojeda. *Novedades de Quintana Roo* (30/sep/98, pp. 1 y 3-A). Asimismo, se ha provocado la pérdida de valores culturales y regionales y se ha deteriorado el entorno ecológico, tal y como lo manifestó el ganador del Premio Nacional de Ciencia e Ingeniería 1992. Gilberto Balam Pereira, durante su participación en la mesa de trabajo Cultura y Ecología en el marco del Primer Congreso Estatal de Cultura e Identidad, celebrado en Mérida, Yucatán, el 4 de diciembre de 1998 (*Novedades de Quintana Roo*, 5/dic/98, p. 9-A). Las condiciones laborales son a tal grado deplorables que, además de dormir en galerones insalubres y alimentación en mal estado, con motivo del huracán Mitch —uno de los fenómenos meteorológicos más fuertes que haya amenazado las costas de Quintana Roo con rachas de hasta 320 kilómetros por hora—, más de 5 mil albañiles reclutados en Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas fueron abandonados en los campamentos sin recibir apoyo para evacuar ni de parte su empresa, la constructora Bagsa, ni de los gobiernos estatal ni del municipio Solidaridad, por lo que bloquearon la carretera 307 Reforma Agraria-Puerto Juárez, a la altura del kilómetro 267, en Puerto Aventuras, con lo que finalmente lograron ser atendidos (N. 27/oct/98, p. 6-A).

⁸⁷ María Cristina Castro Sariñana, "El Derecho Público: Legislación y Prácticas en Quintana Roo" en el colectivo *Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, pp. 7-23

⁸⁸ En la Constitución vigente, en Othón P. Blanco y Benito Juárez los ayuntamientos se integran con un Presidente, un síndico, nueve regidores electos según el principio de mayoría relativa y seis electos por representación proporcional. Los restantes ayuntamientos, incluyendo ya al de Solidaridad, se integran con un Presidente, un síndico, seis regidores electos por el principio de mayoría relativa y tres por representación popular.

⁸⁹ "Las perspectivas del sistema político y la democracia en Quintana Roo", pp. 89-98

objetivo, es un planteamiento que señala la apertura de los cabildos más allá de la militancia partidista; resaltamos este hecho porque habremos de referirnos adelante a la figura de los regidores étnicos en los municipios *mayoritariamente* indígenas.

b) Legislación municipal

En un texto más, pero que también ya hemos citado ⁹⁰, Castro Sariñana explicaba que algunos municipios, como Lázaro Cárdenas y José María Morelos no disponían de ningún reglamento, manejándose exclusivamente con las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal (LOM). Algunos más funcionaban con apoyo en lo dispuesto en su Bando de Policía y Buen Gobierno, pero ninguno tenía un reglamento interior que normara el funcionamiento interior del cabildo.

La LOM se expidió el 31 de mayo de 1975 y, de conformidad a la Constitución local, dividió al estado en siete municipios sentando las bases para el ejercicio del gobierno municipal y para la administración de los ayuntamientos. La reforma municipal del 3 de febrero de 1983 relativa al artículo 115 de la Constitución Federal se reflejó en el ámbito local mediante los decretos publicados en el Periódico Oficial (PO) del Gobierno del Estado de Quintana Roo los días 31 de marzo y 21 de noviembre de 1983 por medio de los cuales se reformaron tanto la constitución local como la LOM, otorgando a los cabildos la facultad de dictar los reglamentos municipales respetando las bases normativas de la ley orgánica.

Otra LOM apareció publicada en el PO del 9 de junio de 1986; y tuvo las siguientes reformas: el 29 de mayo de 1987 se publicó el decreto mediante el cual se adicionaron los artículos 130 a 165 para promover la participación ciudadana en la vida pública del estado mediante consejos consultivos y comités vecinales ⁹¹; el 30 de septiembre de 1992, se publicó el decreto por virtud del cual se adicionaron artículos, así como un capítulo denominado "De las alcaldías"; el decreto que reformó los artículos 141 y 168 se publicó el día 31 de enero de 1994. La estructura de la vigente LOM, de conformidad con el decreto publicado el 20 de septiembre de 1995, comprende los siguientes títulos: I Disposiciones Generales (arts. 1-9); II Del Gobierno municipal (arts. 10-45); III De la suspensión y desaparición de los ayuntamientos y suspensión y revocación del mandato de sus miembros (arts. 46-61); IV De las disposiciones jurídicas del ayuntamiento (arts. 62-68); V De los servicios públicos municipales (arts. 69-94); VI De la Hacienda Pública municipal (arts. 95-111); VII Del Desarrollo Urbano municipal (arts. 112-114); VIII De la Administración municipal (arts. 115-139); IX De las garantías, recursos, responsabilidades y sanciones (arts. 140-148)

Benito Juárez fue el único municipio que tenía reglamento interior, el cual fue publicado en el PO el día 29 de enero de 1988. Fue hasta 1995 cuando José María Morelos tuvo el propio, que se publicó junto con su Reglamento de la Administración Pública del municipio el 31 de mayo de ese año. El otro municipio que tiene reglamento interior es el más reciente: Solidaridad, que apareció publicado el 31 de marzo de 1997.

Felipe Carrillo Puerto sólo cuenta con un Reglamento de Faltas de Policía y Buen Gobierno, publicado el 15 de octubre de 1997, que complementa al anterior Bando, del 30 de junio de 1977. En el caso de Cozumel, el Reglamento fue publicado el 15 de octubre de 1977. Otros Bandos son los siguientes: Isla Mujeres, del 13 de febrero de 1981; Othón P. Blanco, del 12

⁹⁰ "La Reforma Municipal en Quintana Roo y los Problemas Internos de la Estructura de los Ayuntamientos", pp. 126-127

⁹¹ Esta reforma fue impulsada por el doctor. Miguel Borge Martín desde su campaña como candidato del PRI a la gubernatura del estado para el periodo 1987-1993, pero sin duda encontramos en ella la autoría de la licenciada Castro Sariñana, quien en 1986 ocupaba el cargo de Vocal Ejecutiva del Centro de Estudios Municipales y posteriormente el de Coordinadora General de la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal; al concluir el texto que hemos citado "La Reforma Municipal en Quintana Roo y los Problemas Internos de la Estructura de los Ayuntamientos", la licenciada Castro expresaba que una de las tareas prioritarias era "la democratización de los cabildos y la integración de órganos de consulta adecuados para asegurar la consulta permanente de la población y un contacto estrecho entre los ciudadanos y las autoridades municipales. No debemos olvidar que el origen mismo de la palabra ayuntamiento nos recuerda que se trata de juntar, de reunir voluntades, de propiciar la participación popular para que sea la propia comunidad, la responsable de definir su propio destino".

de enero de 1982; Benito Juárez, del 30 de noviembre de 1993 y Solidaridad, con bando y Reglamento, publicados el 30 de junio de 1999.

A nivel estatal existe una Ley Orgánica de Justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno, publicada el 31 de marzo de 1989.

c) Causas y efectos del unipartidismo en Quintana Roo

Gabriel Aarón Macías Zapata ⁹², afirma que en la historia política de Quintana Roo la independencia de las organizaciones sociales ha estado ausente. Tal es el caso de las cooperativas de los trabajadores chicleros, que si bien se agruparon a mediados de la década de 1930 en una Federación de Cooperativas, ésta quedó mediatizada porque se determinó que su presidente sería el Gobernador en turno, siendo el primero el general Rafael E. Melgar. Esta medida subsistió hasta 1978 pero no cambió la participación de los agremiados quienes en la práctica no detentaron la administración pues un mismo administrador se perpetuó en el poder por casi diez años. En el caso del Comité Pro-Territorio, el propio general Melgar lo disolvió bajo el argumento de que ya había cumplido su objetivo y desató una persecución en contra de sus integrantes. Hasta el presente y de manera efectiva, "no han surgido brotes de movimientos independientes que desconozcan el movimiento popular oficial".

Macías Zapata explica que el régimen unipartidista que ha privado en la entidad está relacionado con el afán de poder a la vez que con la cuestión de seguridad nacional en esta frontera. Así, por un lado, el unipartidismo priísta está ligado a la conciencia quintanarroense; ese partido apoyó a los políticos locales que promovieron la conversión de territorio a estado, mientras que a finales de los años sesenta, el PAN se pronunció por la reincorporación a Yucatán. Por otro lado, lo que ha imperado sin duda es la necesidad de consolidación de un Estado-nación, fuerte en sus fronteras.

En opinión de Antonio Higuera Bonfil ⁹³, en el aspecto político, el protestantismo fomentó una tendencia generalizada a la indiferencia y la apatía acerca de la toma de decisiones del ayuntamiento. Aunque ha sido a partir de los años setenta, cuando Quintana Roo se ha convertido en uno de los estados con más alto porcentaje de protestantes en entre sus habitantes, su introducción, se dio desde los años treinta, cuando maestros rurales procedentes de Campeche y Yucatán que realizaban también labor de evangelización protestante en el propio idioma maya. Los misioneros católicos también comenzaron a acercarse.

Esa situación generó un proceso complejo. En general, existía un rechazo a la intromisión de extraños en las comunidades mayas, pero como los protestantes norteamericanos se parecían a las personas inglesas, con quienes los mayas tuvieron alianzas durante mucho tiempo, vieron franqueado el camino; y tenían la ventaja de predicar en idioma maya. Por otro lado, aunque los católicos usaban el idioma español, tenían a su favor el sincretismo de la religión maya que había incorporado símbolos católicos a una tradición prehispánica.

La ventaja idiomática protestante se tradujo en una grave afectación de la identidad étnica, pues lejos de ser un vehículo de cohesión, provocó la separación social originada por la celebración de distintas fiestas religiosas, desmembramiento de grupos familiares, abandono del trabajo comunal al realizar faenas agrícolas por separado y en general una tensión social continua; además, de la indiferencia y la apatía políticas. Este factor religioso, concluye Higuera, junto con la política nacional aplicada en la zona mediante programas y acciones paternalistas que no propiciaban la participación de la comunidad maya, frenaron su integración a la vida política.

d) La resistencia de los pueblos mayas en la década de los setenta

⁹² "La Reforma Política y el Sistema Unipartidista en Quintana Roo" en *Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, pp. 25-49

⁹³ "La Penetración Protestante en la Zona Maya de Quintana Roo" en *Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, pp. 51-66

Todavía hace menos de 30 años, existían más de 25 pueblos con una conformación más profundamente religiosa, y sólo simbólicamente militar, que practicaban el culto a la Cruz parlante, las ceremonias del maíz y de la milpa y el sistema de guardias en los templos, como elementos característicos y de cohesión de las comunidades mayas asentadas desde 1850 en la región⁹⁴.

Del centro ceremonial de X-Cacal, dependían 2,807 habitantes de los pueblos de Señor, Tusik, San Francisco Aké, Kampokolché Viejo, Kampokolché Nuevo, Chan Chen Comandante, San José I, Melchor Ocampo, Pino Suárez, Yaxley y Enegible. Al de Chanchah Veracruz, acudían 1,401 mayas de Chanchah Derrepente, Uh May, Noh Cah, Kopchén, X-Hazil, Santa Isabel y Yodzonot Poniente. Y al de Chumpón, 638 indígenas de Yodzonot Chico, Chunyaxché, Chun-on, Chan Chen, Cocoyol, Chun-Ya y Tulum.

Sin embargo, adicionalmente, existía un buen número de pueblos que, careciendo del sistema de guardias, lo habían sustituido por el sistema de procesiones.

e) El indigenismo en la zona maya de Quintana Roo

La política indigenista durante el gobierno de Echeverría pretendió impulsar el desarrollo de las comunidades indígenas mediante importantes asignaciones presupuestales⁹⁵. En 1975 el Instituto Nacional Indigenista (INI) y la CNC organizaron el Primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en Pátzcuaro, creándose el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y 56 Consejos Supremos (CS), uno para cada etnia del país. En el siguiente sexenio se transita a una política de indigenismo participativo, pretendiendo reforzar la relación entre el INI y los Consejos Supremos. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se celebra en Cuetzalan, en 1983, un congreso que declara a los CS como organizaciones fraternas de la CNC, lo que provocó el rechazo de las comunidades indígenas dándose la creación de organizaciones apoyadas por los partidos de oposición y el reforzamiento de algunas organizaciones tradicionales internas.

La "representación" de los mayas quintanarroenses en el Congreso de 1975 recayó en el profesor Sebastián Uc Yam, y fue designado por tres años como presidente del CS de la entidad, pero por no tener en realidad la representación ni tampoco cargo alguno como dignatario maya provocó el descontento de las comunidades de la región y su destitución; este hecho, por otra parte, significó la aceptación de la existencia del CS. Duró dos años como presidente del CS, lo que aprovechó para ser diputado federal, y luego propietario cuando Martínez Ross se convirtió en gobernador. El segundo presidente del CS fue el dirigente municipal de la CNC, Petronilo Vega, hijo de Juan Bautista Vega, reviviendo viejas pugnas de sus padres, en su momento también Jacinto May, apoyado por la Central Campesina Independiente, fue opositor de Vega. El tercer presidente, además reelecto por otro periodo, fue Daniel Cuxim, quien también era Secretario de la CNC municipal y de Acción Agraria del PRI de Felipe Carrillo Puerto.

Queda claro así, que el CS fue utilizado para promover el voto a favor del PRI.

2. Población y crecimiento

El crecimiento poblacional de las entidades federativas de la República Mexicana ha presentado diferentes intensidades, pero Quintana Roo es el estado con mayor dinámica de crecimiento; según el Censo de 1995, su tasa promedio anual fue de 6.8%. Le siguieron en crecimiento: Baja California, con 4.3%; Morelos, con 3.4%; Campeche y Aguascalientes con tasas de 3.3%; estado de México, con 3.2%; y Querétaro, con 3.1% anual. Por el contrario, la tasa de crecimiento promedio anual más baja la tiene el Distrito Federal con 0.5%, le sigue Zacatecas con 0.8% y Durango con 1.1%.

⁹⁴ Véase Bartolomé y Barabás, *La Resistencia Maya*, pp. 55-56

⁹⁵ Luz del Carmen Vallarta Vélez, "Política y Relaciones Interétnicas en la Zona Maya de Quintana Roo. El Caso del Municipio de Felipe Carrillo Puerto", pp. 67-87

En 1990, sólo dos estados tenían menor población que Quintana Roo —que en se entonces tenía 493,277 habitantes— y eran Colima y Baja California Sur, pero para 1995 ocupaba ya el lugar número 29 de la lista desde el punto de vista de población absoluta con 703,536 habitantes, arriba de Campeche. En base a esos números, nosotros hemos calculado que es probable que en el siguiente censo del año 2000 figure Quintana Roo, con más de 1 millón, en la posición número 26, arriba también de Aguascalientes, Tlaxcala y Nayarit.

a) Migración

Mientras que casi el 80% de la población del país ha nacido en la entidad federativa en la que reside, en la población quintanarroense se detecta menos que la mitad es nativa del estado.

La migración es un elemento fundamental que interviene en el crecimiento, la composición y distribución geográfica de la población y, su incremento a nivel nacional en un 4% en los últimos 25 años, indica una mayor dinámica en los flujos migratorios interestatales; así, de acuerdo con el lugar de nacimiento, del total de población residente en el país, el 19% nació en otra entidad diferente a la de su residencia actual.

A nivel estatal esa migración presenta fuertes diferencias, pues mientras en entidades como Baja California y México el 47% son inmigrantes y en Quintana Roo el 55% de la población no nació en ese estado; en entidades como Chiapas, Yucatán, Guerrero y Oaxaca, más del 92% de la población residente nació en esos estados. Esta incidencia se ha acentuado desde el punto de vista de la migración reciente; Quintana Roo es el estado más altamente receptor de población: el 15% de sus residentes en 1995 vivían en noviembre de 1990 en otras entidades federativas.

b) Estructura de la población

La estructura por edad de la población se ve afectada por los elementos que conforman la dinámica demográfica: la menor fecundidad impacta en la parte inferior de la pirámide poblacional; los fenómenos migratorios afectan la parte intermedia; y la menor mortalidad ensancha la parte superior que corresponde a la tercera edad.

En México, en 1995 la edad mediana se incrementó a 21 años. En Quintana Roo la edad mediana era en ese tiempo de 20 años. La entidad figura dentro de las de mayor cantidad de población menor de 15 años con un 37.22%, sólo después de Guerrero, Chiapas, Oaxaca y Guanajuato.

En la estructura por sexo, el 49.3% de la población nacional pertenecen al sexo masculino y 50.7% al femenino; ello significa 97 hombres por cada 100 mujeres. Sin embargo, Quintana Roo encabeza una lista de 7 estados donde hay mayor presencia de hombres que de mujeres, con una diferencia de casi 20 mil hombres que en su totalidad representan el 51.4 de la población quintanarroense en 1995.

La distribución de la población comprende 1,713 localidades en todo el estado, pero sólo dos de ellas (Cancún y Chetumal) tienen más de cien mil habitantes y otras 18 rebasan los 2,500 habitantes. La dispersión de la población es tal que, de las restantes localidades, 1,446 tienen menos de 100 habitantes; sin embargo, sólo el 20% de la población reside en localidades de menos de 2,500 habitantes⁹⁶. El 2.5% de las viviendas particulares habitadas en el estado no disponen de ningún servicio (agua entubada, energía eléctrica y drenaje). Predominan los caminos rurales (57.1%) en la longitud de la red carretera del estado⁹⁷.

c) Características educativas

⁹⁶ Cf. *Quintana Roo. Censo de población y vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico*, INEGI, Aguascalientes, México, 1997, p. 6

⁹⁷ Cf. *Anuario Estadístico del estado de Quintana Roo*, 1998

A nivel nacional, el perfil educativo actual de la población demuestra según las estadísticas oficiales que el analfabetismo (mayores de 15 años que no saben leer y escribir) mantiene una tendencia que ha bajado más de un 15% desde 1970, pues para 1995 se redujo al 10.6%. Los valores más altos de analfabetismo se encuentran en Chiapas con 26%, Guerrero con 24%, Oaxaca con 23%; e Hidalgo con 17%. El 5% o menos es considerado por la UNESCO el nivel para definir una determinada área geográfica como alfabetizada.

Respecto a la asistencia escolar de la población de 6 a 14 años de edad, los resultados definitivos del Censo de 1995 arrojan que el 92% asiste a planteles de los servicios educativos nacionales. Chiapas, Puebla, Oaxaca y Michoacán tienen niveles de asistencia entre el 84% y el 89%. El número promedio de años aprobados por los mexicanos es de siete (primer grado de secundaria). A nivel de entidades federativas se observa que con los promedios más bajos, están Chiapas y Oaxaca con 5; y Guerrero con 6 años promedio de escolaridad, debido a porcentajes cercanos al 50% de población sin instrucción o con primaria incompleta.

1. *Régimen educativo.* En Quintana Roo, la Constitución estatal regula la materia educativa en el artículo 32 pero no menciona la educación indígena. La Ley de educación del estado de Quintana Roo cuenta con 74 artículos; fue aprobada mediante el decreto 80 y publicada en el número 17 extraordinario del PO el día 30 de diciembre de 1994. En ella se establece que el estado tiene a su cargo la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria, por conducto de la Secretaría de Educación y Cultura. En la prestación de servicios de la educación inicial se incluye la indígena y se instituye el Sistema Educativo Estatal.

2. *Matrícula educativa indígena.* Durante el ciclo escolar 1996-1997⁹⁸, en el ámbito preescolar existían 108 escuelas en las que 179 maestros impartieron servicios educativos a 3,233 niños indígenas de 4 a 7 años de edad, sobre todo, para enseñarles español antes de su ingreso a la educación primaria. De ellos el 48% fue atendido en el municipio Felipe Carrillo Puerto, mientras que el 29% correspondió a José María Morelos y el 9% a Lázaro Cárdenas.

En el mismo ciclo, en 81 escuelas se proporcionó el servicio educativo a 3,887 niños en edad escolar de 6 a 14 años en comunidades indígenas por 210 maestros y promotores bilingües, quienes imparten en la lengua materna y el español. En Carrillo Puerto se atendió al 46%, en Morelos el 31.5% y en Solidaridad el 18%.

Al iniciar el ciclo escolar 1998-1999 se entregaron, 2050 libros de texto gratuito en lengua maya a escolares de primero a cuarto grado de educación primaria, en la zona comprendida en los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, y parte de Lázaro Cárdenas y Solidaridad. Sin embargo, hubo denuncias sobre retraso en dicha entrega, como lo informó Samuel Cituk Balam, jefe de supervisión de educación indígena en Felipe Carrillo Puerto, cuya jefatura abarca 33 escuelas de educación primaria, 44 de preescolar y 32 de educación inicial (*Novedades de Quintana Roo*, 28/ago/98).

3. *Analfabetismo.* En su informe rendido en comparecencia ante el Poder Legislativo el 30 de abril de 1998, el entonces Secretario de Educación y Cultura, Alfredo Díaz Jiménez reconoció que hay un 8.69% de analfabetismo en el estado⁹⁹.

Un nuevo informe de Rubén Reyes Pérez, exdirector del Instituto Estatal de Educación para los Adultos (IEEA), señaló que la tasa de analfabetismo era del 8.1%, debajo de la media nacional que es del 9.4%; esto significa que existen en el estado un promedio de 40 mil hombres y mujeres que no saben leer y escribir (*Novedades de Quintana Roo*, 9/feb/99, p. 9-A).

d) Características económicas

Para 1995, 55% de la población de 12 años y más pertenece a la Población Económicamente Activa (PEA), la cual asciende a 36 millones de personas.

⁹⁸ Cf. *Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo*, p. 160

⁹⁹ *Crónica Gubernamental. La Ruta del Mandato*, año 5, número 12, abril-julio de 1998, Gobierno del estado de Quintana Roo, p. 16

Al analizar las tasas de participación económica; es decir, la proporción de la PEA respecto al total de población de 12 años y más, en cada entidad federativa, se observa que las más elevadas se encuentran en los estados de Quintana Roo con 61%, Chihuahua con 60%, Baja California y Yucatán con 59%. En el otro extremo se encuentran Tabasco, Zacatecas y Michoacán, donde la tasa de participación se ubica alrededor del 50%.

Se puede conformar un grupo de entidades donde las actividades del sector primario ocupa cerca del 50% de la población activa: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Zacatecas. Un más significativo es donde el sector terciario (comercio y servicios) ocupa a más del 60% de la población ocupada: Baja California Sur, Colima, el Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas y Quintana Roo.

Desde luego, en los 267 ejidos que hay en el estado, 6 tienen como actividad preponderante la ganadería y 3 la forestal. En 28 ejidos es significativa la extracción de materiales para construcción; en otros 4, la acuacultura; en 9, las artesanías; en 5, la industria y en 7, el turismo. Asimismo en otros 6 ejidos se destacan actividades como la pesca, la caza, el comercio, la prestación de servicios, el comercio, etc. Sin embargo, la actividad agrícola es la preponderante en la mayoría.

En la década de los noventa, Quintana Roo presenta un crecimiento económico de gran dinamismo, especialmente en la zona noreste, asociado con un fenómeno impactante de migración poblacional y con procesos acelerados de urbanización. En la zona sur, se han desarrollado ambiciosos proyectos agroindustriales e iniciado desarrollos turísticos en las costas sureñas que, en su momento, podrían una infraestructura similar a la del Cancún actual. Ante ese panorama, surgen grandes desafíos. Uno será el de aprovechar este enclave para reforzar el liderazgo de México en Centroamérica y el Caribe, dentro de un nuevo marco geopolítico regional. Otro es el de apuntalar el desarrollo de la entidad y aprovechar su crecimiento económico para elevar la calidad de vida de más de un millón de habitantes que ya tiene el Caribe Mexicano. Un tercer desafío consiste en reafirmar la soberanía y los valores culturales nacionales y étnicos en un estado que es la plataforma del país en los procesos de globalización o universalización de la economía y la cultura. Aunado a ello, deberá perfeccionarse la aplicación de políticas que impulsen el uso racional de los recursos naturales, de manera que se garantice tanto el equilibrio y la conservación ecológica, como el crecimiento socioeconómico.

1. *Mundo Maya*. Uno de los programas para desarrollar el turismo con fuerte impulso gubernamental es el Programa Mundo Maya¹⁰⁰.

Mundo Maya surge como un proyecto turístico regional, que busca la creación de un nuevo concepto de turismo; una oferta distinta para un nuevo tipo de demanda; un concepto que une cultura, ecología y desarrollo de los pueblos del área, impulsando la identidad nacional a través de un mejor conocimiento, valoración y cuidado del patrimonio existente.

La región comprende los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán, en México; además, Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras en Centroamérica, y se ubica como un destino caracterizado por una alta concentración de atractivos naturales y culturales. Mundo Maya pretende la revalorización y aprovechamiento de sus componentes sin destruirlos; se busca una demanda participativa y respetuosa de la cultura y del entorno ambiental. En agosto de 1992 se constituyó la Organización Mundo Maya (OMM), para coordinar esfuerzos gubernamentales de carácter regional, enfocados a promover el desarrollo turístico, cultural y ambiental de la región donde se desarrolló la cultura maya.

En México, el decreto de aprobación de dicho Convenio se publicó en el DOF el 7 de junio de 1993, y el decreto de promulgación respectivo, el 25 de octubre del mismo año. La

¹⁰⁰ Véase "Secretaría de Turismo" en el *Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal Orientados al Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, Rosa Isabel Estrada M. y Gisela González G., (coords.), México, CNDH, 1996, pp. 405-421

OMM está integrada por una Comisión Regional de autoridades de turismo de los cinco países, que dicta las políticas; un Consejo Directivo que ejecuta las acciones, conformada por un representante del sector privado y uno del sector oficial de cada país; una Secretaría Ejecutiva que coordina acciones para el cumplimiento de los acuerdos; su sede es itinerante en los países integrantes, con base en el principio de rotación, según el Convenio Constitutivo; y un Consejo Consultivo.

En mayo de 1993, los mandatarios de los cinco países suscribieron la declaración de Copán ratificando el compromiso para impulsar acciones en apoyo al Programa Mundo Maya. La organización se reunió en Chetumal a finales de 1997.

La participación de autoridades federales (INAH, INI, SEDESOL, Secretaría de Turismo) y estatales en 23 Proyectos de Recate Arqueológico realizados de 1991 a 1994 en las entidades federativas de México comprendidas en el programa, permitieron involucrar la participación de los habitantes de las comunidades de la región en estos esfuerzos, capacitándolos en un nuevo oficio, al tiempo que se generó una conciencia de la riqueza de su patrimonio cultural. En cuanto a los sitios arqueológicos, se sentaron las bases para generar nuevas alternativas de destino turístico, para apoyar la diversificación de las opciones existentes hasta la fecha, con el consecuente beneficio que esto significa para la zona.

En Quintana Roo se trabajó en los sitios arqueológicos de La Laguna, Chichan-Ha y Chacchoben. La ejecución de los planes pilotos par el desarrollo del ecoturismo permitió a las comunidades ubicadas en los sitios donde se detectó la viabilidad de impulsar la explotación de circuitos ecoturísticos. Se logró capacitar a los primeros guías de la región, proporcionándoles, además, elementos operativos, administrativos y comerciales para el desarrollo del producto ecoturístico. Sus objetivos consisten en coordinar, con los sectores públicos y privados, la organización y ejecución de acciones enfocadas a apoyar el desarrollo turístico sostenible de la región; impulsar el desarrollo del producto y la promoción; así como la creación de nuevos destinos en el Mundo Maya, propiciando la participación de las comunidades locales (mediante la formación de comités turísticos comunitarios y la capacitación ecoturística a las comunidades); y fomentar el cuidado del medio en sus características naturales y culturales. Mundo Maya “es un primer esfuerzo multinacional de integrar zonas marginadas, pero con un gran potencial cultural para el turismo”¹⁰¹.

2. *Costa Maya*. Otro proyecto turístico de impulso oficial, pero ahora sólo a nivel del gobierno del estado, es Costa Maya.

El gobierno federal cedió al de Quintana Roo 39,500 hectáreas para destinarlas al proyecto “Corredor turístico Costa Maya Punta Herrero-Xcalak” (DOF y PO 29 y 30 de noviembre de 1994, respectivamente), con exclusión de aquellas superficies que hayan salido del dominio de la nación por título de propiedad legalmente expedido por autoridad competente. Para generar los mecanismos de inversión, así como para la adquisición de los terrenos de particulares —propietarios de entre 750 y mil predios, que en su mayoría no habitan la región—, en los que se desarrollarían los destinos turísticos se estableció el Fideicomiso Caleta Xel-Ha y del Caribe (Fideicaribe)¹⁰².

El proyecto turístico Costa Maya consiste en el establecimiento de 18 desarrollos turísticos de bajo impacto en el corredor costero del sur del estado, en una extensión de aproximadamente 130 kilómetros. En su extremo norte, que ocupa la parte sur de la reserva de la biosfera de Sian Ka’an dentro del municipio Felipe Carrillo Puerto se ubicarán 4 desarrollos y los restantes en la jurisdicción territorial de Othón P. Blanco.

¹⁰¹ Alfredo César Dachary, “El turismo sostenible en el Caribe. Notas para una propuesta” en *Revista Mexicana del Caribe*, número 4, año II, Chetumal, Quintana Roo, México, 1994, pp. 168-183

¹⁰² Sobre el tema, véanse los documentos oficiales *Programa de Desarrollo Turístico Costa Maya*, México, 1996, *Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999*, Chetumal, Quintana Roo, 1993, *Desarrollo Sustentable de Quintana Roo, 1995-1999*, Chetumal Quintana Roo, 1995

De acuerdo con la investigación de Rafael I. Romero Mayo¹⁰³, destacan tres comunidades de pobladores que en su mayoría son pescadores y, pocos, se dedican a la actividad turística: Punta Herrero, Mahahual y Xcalak, con una población de alrededor de quinientas personas. En un tiempo, la población nativa se dedicó a la extracción del chicle y, posteriormente, a la producción coprera, hasta que la enfermedad del cocotero, amarillamiento letal, la erradicó. Luego del abandono casi total de la región, también producido por el huracán Janet, llegaron pobladores de Chetumal y de Carrillo Puerto y de algunos de otros estados. Existen cuatro cooperativas de pescadores que, además, tienen permiso de extraer caracol y langosta. Asimismo hay agrupaciones de pescadores independientes dedicados exclusivamente a los productos de escama. Han solicitado a la Universidad de Quintana Roo y al Fidecaribe apoyos de capacitación en aspectos básicos para la prestación de servicios turísticos: clases de inglés, capacitación como guías de turistas, o bien, en servicios de alimentos y bebidas.

Romero Mayo afirma que ante el incuestionable impacto social del proyecto, de soslayarse la participación activa de los pobladores, el impacto podría ser negativo y surgirían justos reclamos sociales. Por ello, propone que se les brinde la oportunidad, mediante financiamientos, para adquirir equipo con el fin de que puedan integrarse como parte esencial del desarrollo turístico y fortalecer la pesca como actividad primaria fundamental en la economía regional para complementar la actividad turística.

En octubre de 1996, el Gobierno del estado y FONATUR anunciaron a los medios la inversión de recursos provenientes de créditos obtenidos del Banco Interamericano de Desarrollo, para la introducción de línea de energía eléctrica y red de agua potable, así como la construcción de la carretera Mahahual-Xcalak con una extensión de 58.7 kilómetros (inaugurada el 6 de agosto de 1998), la reconstrucción del puente del río Huach, la construcción de la aeropista de Mahahual y la ampliación de la de Xcalak, la construcción de terminales aéreas de Pulticub, Xcalak y Mahahual y la construcción en este último lugar de un muelle con capacidad para recibir 800 cruceros al año. Posteriormente, también se anunció la construcción de la carretera Mahahual-Tampalam que contará con 58 kilómetros, al norte de Costa Maya.

Para avanzar con el proyecto turístico Costa Maya, el INEGI llevó a cabo a mediados de 1998 los trabajos de identificación topográfica y se esperaba también la aprobación, luego de dos años de preparación, del Plan de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Costa Maya, según informó a la prensa local William Souza Calderón, director de proyectos de Fidecaribe.

Desde luego, otro instrumento rige el marco jurídico: Decreto de Regulación Ecológica para la Zona denominada Costa Maya, que fue publicado el 24 de agosto de 1995 en el P.O. y que contiene, además de los motivos que lo originaron, los criterios de protección ecológica, de aprovechamiento y de restauración ecológica en 45 artículos.

2. Etnodemografía estatal

La presente sección está orientada por una visión estrictamente etnográfica y descriptiva que pretende una aproximación demográfica al elemento indígena en el estado de Quintana Roo, el cual, ocupa actualmente el lugar número 10 en la República por cuanto al volumen de su población indígena en números absolutos; los datos arrojados por el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 indican que contaba con un 33.43% de población total hablante de lengua indígena respecto de la población total del estado y con el 2.52% del total nacional de hablantes de lengua indígena. Evidentemente esos datos, por demás insuficientes, requerirían de una investigación a profundidad, así como una reevaluación metodológica seria y firmemente

¹⁰³ "Dilemas del Turismo Ecológico en el Caribe Mexicano. Tenencia de la Tierra y Participación Social en el Corredor Turístico Costa Maya" en *Revista Mexicana del Caribe*, núm. 4, pp. 80-128

sustentada para sugerir otros criterios que nos den cuenta del volumen real de esta población en el estado y en el país en general.

En las últimas décadas la disminución del porcentaje señalado a nivel estatal ha sido paulatino. En 1960 el total de hablantes de lengua indígena era mayor al 60% de la población total del estado; en 1970 descendió a casi 54% y en 1980 al 44%.

De acuerdo con el Censo de 1995, los 157,770 hablantes de lengua indígena de 5 años de edad o mayores, representaban respecto de las 604,981 personas en ese rango de edad que habitaban el estado, tan sólo un 26%; además, representaban el 2.87% de los hablantes de lengua indígena a nivel nacional. Y ya dijimos que en 1998 se hablaba oficialmente de un 23% de población indígena en el estado.

Hace 4 años, el índice de monolingüismo en el estado era del 7.1% respecto la población hablante de lengua indígena, pues 11,175 indígenas no hablaban español. Dicho porcentaje disminuyó respecto del registrado en 1990 que era del 8.37% ¹⁰⁴. Sin embargo, ese índice nos ubica en el sexto lugar a nivel nacional respecto de la población total por entidad con un 1.59%; antes están Hidalgo (2.27%), Yucatán (3.01%), Guerrero (3.43%), Oaxaca (4.89%) y Chiapas (6.91%).

La tasa de crecimiento media anual de la población indígena en el último lustro, que fue del 3.71%, reflejó una disminución respecto a lo registrado en la década que culminó en 1990. No obstante, la tasa de crecimiento de la población indígena es superior a la media nacional y nos permite apreciar dos grupos que presentan dinámicas demográficas y culturales distintas: la población originaria constituida en comunidades y pueblos, y los migrantes, de muy diversas procedencias, que se localizan en el territorio de la entidad de manera fragmentada y dispersa, lo mismo en los centros urbanos que en municipios rurales.

De hecho, al interior del estado también existen movimientos migratorios. Un alto número de indígenas no permanecen en sus comunidades principalmente por las precarias condiciones de vida y la falta de oportunidades para mejorarlas, por ello, los indígenas forman un importante sector en el incremento de la población inmigrante en los centros urbanos de Quintana Roo, como veremos más adelante.

Ahora bien, aun cuando la información que proporciona el censo no da cuenta cabal de la procedencia, elemento que constituye nuestro punto de partida metodológico, podemos inferir conclusiones confiables a partir de los datos más evidentes. Debemos preguntarnos cuáles lenguas se hablan, para darnos una idea de la inmigración desde otras partes del territorio nacional y de Guatemala. Resulta obvio identificar la procedencia étnica respecto de las lenguas guatemaltecas y cualquiera otra no maya, pero el problema más serio es determinar lo relativo a la propia lengua indígena peninsular.

Es bien sabido que la lengua maya es la que predomina en el estado. El porcentaje que le corresponde es el de 95.35% del total estatal de hablantes de lengua indígena, y se incrementó en más de cuatro puntos porcentuales en el lustro 1990-1995. Pero sólo si analizáramos la tasa de crecimiento anual en las décadas anteriores en relación con los índices de natalidad, morbilidad y fenómenos migratorios podríamos obtener el porcentaje de los 150,434 hablantes de lengua maya contados en 1995 que no son originarios del Quintana Roo sino que son procedentes de los dos estados vecinos de la Península, principalmente de Yucatán.

La inexactitud metodológica que se desprende del intento de diagnosticar las condiciones de los indígenas tomando como referencia especial su procedencia, es más fácil manejar respecto del diez por ciento del total de hablantes de lengua indígena en nuestra entidad que no hablan maya. Ello nos permiten afirmar la existencia de diversos grupos étnicos tanto de Guatemala

¹⁰⁴ Es de mencionarse, dentro de los programas de alfabetización que lleva a cabo el IEEA, la meta de incorporar anualmente a 1,200 monolingües mayas a través de 71 centros de educación comunitaria; cf. reseña del informe rendido el 29 de julio de 1998 por el Director del IEEA, Rubén Reyes Pérez, en *Crónica Gubernamental*, abril-julio de 1998, p. 85

como de otras entidades federativas, originarios principalmente de Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Chiapas.

Según el Censo de 1995 y considerando a la población de 5 años de edad en adelante, había 3,634 personas representativas de las siguientes 9 lenguas, en orden creciente: Mixteco con 166 hablantes; Zoque, 220; Mixe, 221; Tzeltal, 225; Chol, 416; Zapoteco, 557; Tzotzil, 561; Totonaca, 629 y Náhuatl, 639.

Pero también se identificaron 464 personas de las siguientes 26 lenguas con menos de 100 hablantes: Chontal de Tabasco (74), Chontal (41), Chinanteco (41), Otomí (37), Mazateco (35), Mazahua (34), Popoloca (30), Tlapaneco (21), Chuj (21), Purépecha (18), Chontal de Oaxaca (15), Huasteco (13), Mayo (13), Tojolabal (12), Ocuilteco (11), Tarahumara (8), Huichol (6), Mixteco de la Mixteca Alta (5), Popoloca (5), Chatino (4), Lacandón (4), Triqui (2), Yaqui (2), Chichimeca Jonaz (2), Ixcateco (2), Zapoteco del Istmo (2), y otras siete lenguas indígenas de México con un solo hablante.

Asimismo, se registraron 8 lenguas cuyo tronco original ha sido tradicionalmente guatemalteco: Kanjobal (1,148), Mam (1,627), Ixil (29), Kekchí (28), Quiché (16), Jacalteco (16), Cakchiquel (13) y Aguacateco (1); así como 7 hablantes más de lenguas indígenas procedentes de América. En el rubro "Insuficientemente especificado" se registraron 352 personas.

a) La condición indígena y la aculturación

Las actuales migraciones de jóvenes indígenas a ciudades como las del norte de Quintana Roo en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, está apartando a estas nuevas generaciones de su pasado ancestral. La emigración rompe la fase de expansión del ciclo doméstico; los jóvenes dejan sus comunidades y en las ciudades se ubican en las posiciones de albañiles, empleados de mantenimiento y limpieza en hoteles o domésticos, dado el gran auge de la construcción y el turismo.

De esa manera, los inmigrantes presentan el problema de saber hasta qué punto son indígenas por el solo hecho hablar lengua indígena, cuando han llegado a la entidad en busca de empleo, abandonando su tierra, comunidad, lengua, indumentaria y costumbres, o han contraído matrimonio con mestizos, y por lo tanto se encuentran en un franco proceso de asimilación o de desindianización plena.

Pero este último problema no es exclusivo de los inmigrantes, sino generalizado en el ámbito indígena que tiene mayor acercamiento a centros urbanos. En las formas en que se expresa la identidad maya, hemos podido constatar personalmente lo que los especialistas llaman identidades negativas¹⁰⁵, es decir, aquellos casos en que se produce una negación de su ser, manifestada mediante la pretensión de desaparecer los indicadores de filiación lingüísticos y culturales con su grupo étnico, renunciando a ellos para sustituirlos por los modelos alternativos que ofrece la sociedad regional y nacional como resultado de una ideología que con ello cree posible borrar la estigmatización y el racismo.

Así, por ejemplo, se dan casos de renuncia aparentemente voluntaria al idioma, creyendo que con ello se escapa de la condición india, renuncia que sólo en apariencia puede pasar como una decisión propia pues sabemos que es producto de una ideología alienante y por lo tanto carente de libertad; pero los procesos más agudos de descaracterización étnica los hemos visto en la decisión de los padres en no enseñar el idioma y la cultura indígenas a sus hijos, quienes aún teniendo ambos apellidos mayas y una fisonomía acorde con el grupo étnico rechazan su historia, tradiciones y lengua, engañados por la influencia de una educación o forma de vida

¹⁰⁵ Véase, Roberto Cardoso de Oliveira, "Identidad Étnica, Identificación y Manipulación" en *América Indígena*, vol. XXXI, núm. 4, México, 1971 y Alicia Barabás, "Colonialismo y Racismo en Yucatán: Una Aproximación Histórica y Contemporánea" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XXV, núm. 97, México, 1979

occidentalizada y ejercida en idioma español que les induce en forma manipulada y encubierta la falsa creencia de la inutilidad tanto de su idioma como de su cultura.

b) Los refugiados guatemaltecos

Siempre ha habido relaciones familiares, económicas y rituales entre las comunidades mayas de los países ubicados en la zona contigua a la frontera sur de México. Desde la época prehispánica, los indígenas de uno y otro lado han comerciado entre sí, han tenido relaciones de parentesco, han compartido santuarios, cuevas y cerros para el culto tradicional. Durante la colonia, el repartimiento y la encomienda provocaron que los indígenas se encontraran trabajando a veces de un lado y a veces del otro de las actuales fronteras. Lo mismo ocurrió después con el enganche y el alquiler de la mano de obra de los acasillados y hasta la presente fecha en las fincas cafetaleras y los ranchos ganaderos. Además, las visitas recíprocas han permanecido constantemente por los mercados, tiendas, fiestas y ferias tradicionales.

Sin embargo, un cambio radical que transformó la estratificación étnica en el sureste de nuestro país al introducir el *status* de refugiado, originado por las condiciones de represión militar y política, destrucción de aldeas, tortura y masacre que fueron características, a finales de los setenta, en Guatemala y los restantes países centroamericanos y recrudescidas en los ochenta ¹⁰⁶.

En su mayoría procedentes de Guatemala, se establecieron alrededor de cincuenta mil refugiados en los municipios fronterizos del estado de Chiapas en campamentos controlados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y con la asistencia del ACNUR. Sin embargo, cantidades no determinadas —del doble o hasta el triple— se asentaron en campamentos espontáneos asistidos por organizaciones católicas o por ONG's, además de los que permanecieron dispersos en las fincas como acasillados.

Desde el establecimiento de los refugiados guatemaltecos dentro de los límites de la frontera sur, México ha mantenido una relación ambigua con el ACNUR, pues aunque no ha suscrito su fundamento normativo —recordemos que es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio 1951 y su Protocolo de 31 de enero de 1967—, el gobierno aceptó que tuviera una oficina en nuestro país y manejara fondos para ayudar a dichos grupos; de hecho con el apoyo de la Comunidad Europea, inició programas de desarrollo en actividades agrícolas, pecuarias, comerciales e industriales, lo que permite elevar el nivel de vida y de trabajo de comunidades que así lo requieran ¹⁰⁷.

En 1984 se inició el reacomodo de refugiados en nuevas tierras abiertas al cultivo en regiones no pobladas de los también municipios fronterizos de Carmen, Campeche y Othón P. Blanco, Quintana Roo. A este estado, según el ACNUR, llegaron 9 mil refugiados, aunque el censo de 1990 registraba aquí poco más de seis mil indígenas hablantes de lengua kanjobal y mam y son precisamente los que fueron reacomodados en los campamentos de Maya Balam, Kuchumatán y Los Lirios. Aún cuando ahora la mayoría, más de 7 mil, han sido repatriados gracias a la pacificación que se dio en Guatemala, un buen número ha adquirido la nacionalidad mexicana y otros la residencia permanente, pasando a ser sus campamentos poblaciones en jurisdicciones de ley. Esta última situación provocó la formación de nuevos grupos étnicos en

¹⁰⁶ Margarita Nolasco, "Los Indios Refugiados de la Frontera Sur de México", en *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones indígenas y políticas estatales*, Plaza y Valdés, IIS-UNAM, México, 1995, pp.173 -202; véase también Mario Humberto Ruz, "La Flor de la Noche: Memorial del Refugio" en *Los mayas*, pp. 203-213

¹⁰⁷ Por lo que se refiere a la Convención sobre Asilo Territorial, el Ejecutivo Federal consideró, en su momento, que había que mantener la reserva expuesta desde 1954, por ser contraria a las garantías que gozan los habitantes del país; tal reserva se refiere a la facultad que dicha Convención otorga a los gobiernos para mantener a los asilados en determinada parte del territorio nacional, lo cual, va en contra de la libertad de tránsito. Sin embargo, durante la inmigración de los refugiados guatemaltecos, el gobierno de México decidió poner límites a los desplazamientos de esos grupos en los campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo; cf. Jorge Madraza, "Perspectiva Internacional de los Derechos Humanos", en *Temas y Tópicos de Derechos Humanos*, CNDH, México 1995, pp. 18-19

México, tal y como había sido previsto por investigadores hace más de diez años¹⁰⁸ desde luego, su adaptación no será fácil pues se han visto afectado por ajustes ecológicos, reacomodo cultural y recomposición social.

En marzo de 1998, dentro del proceso de repatriación voluntaria que llevaron a cabo los gobiernos de México y Guatemala, a través de la COMAR y la Comisión Especial de Atención a Repatriados, Refugiados y Desplazados, en colaboración con el ACNUR, fueron trasladados 154 refugiados guatemaltecos procedentes de campamentos de Chiapas, Campeche y Quintana Roo a sus comunidades de origen en los departamentos de El Petén, El Quiché y Huehuetenango. Con ellos, Pedro Vázquez Colmenares, titular de la COMAR, señaló que sumaron 37,285 refugiados guatemaltecos repatriados, que representan el 78 por ciento de los que ingresaron originalmente a territorio mexicano durante la década pasada y otros 8 mil, iniciaron gestiones ante las autoridades del gobierno de Guatemala a fin de poder trasladarse a sus comunidades¹⁰⁹.

Ese mismo mes, la prensa local informó que 111 guatemaltecos recibieron de Fernando Solís Cámara, Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, sus cartas de naturalización y, otros 46, su Forma Migratoria 2 (FM2) de residencia permanente; otros 1,700 estaban en espera del resultado de sus solicitudes y 50 familias guatemaltecas provenientes de campamentos en Chiapas llegarían a Quintana Roo, dentro de un programa de reubicación; todos ellos habitan en tres comunidades (Maya Balam, Kuchumatán y San Isidro La Laguna) y seis ejidos quintanarroenses¹¹⁰.

Además, en la prensa oficial¹¹¹ nos informamos que el 8 de julio de 1998 el entonces Secretario de Gobernación Francisco Labastida Ochoa entregó, en la oficina de la representación de la Unión Europea en Chetumal, un total de 200 cartas de naturalización y 33 documentos migratorios FM2 a refugiados guatemaltecos y testificó la entrega de 780 mil dólares de la Comunidad Económica Europea par el Programa de Integración Definitiva de los refugiados Guatemaltecos en Quintana Roo. En la misma fecha se llevó a cabo el acto de transferencia de infraestructura educativa construida por el ACNUR y la COMAR en los campamentos de refugiados, hacia el Sistema Educativo Quintanarroense. Por su parte, el ACNUR publicó un comunicado en los medios para informar que cerró sus oficinas en Chetumal para operar desde el 1 de julio únicamente desde Campeche. Más de la mitad del núcleos de refugiados que se quedarán definitivamente en México, han nacido en el territorio nacional.

3. Etnodemografía municipal

El municipio forma parte de los tres niveles de gobierno; está llamado a ser un elemento indispensable para el desarrollo de los pueblos indígenas y para la posible solución de las controversias que se susciten entre las normas consuetudinarias y el orden jurídico nacional.

¹⁰⁸ Véase Margarita Nolasco y José Caros Melesio. "Los Indios Refugiados en la Frontera Sur de México" en *México Indígena*, núm. 14, año III, enero-febrero, 1987, México; Sergio Aguayo Hanne Christensen, Laura O'Dogherty y Stefano Varese, *Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*, El Colegio de México, México, 1989

¹⁰⁹ Véase Boletines números 048/98 y 111/98, fechados el 13 de marzo y el 27 de abril de 1998, respectivamente, emitidos por la Secretaría de Gobernación; <http://www.gobernacion.gob.mx>

¹¹⁰ *Novedades de Quintana Roo*, 25 y 26 de marzo de 1998. Lo mismo ocurrió en Campeche respecto de la entrega de 261 cartas de Naturalización y 180 documentos migratorios FM2 a refugiados guatemaltecos, según Boletín N° 125/98 de fecha 12 de mayo de 1998. Fernando Solís Cámara, Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, informó que aproximadamente 19 mil guatemaltecos han decidido permanecer en territorio mexicano. Viene al caso citar al menos aquí la labor que se realiza en la Universidad Autónoma de Campeche (UAC), con el apoyo del Gobierno del estado y del INAH, acerca del encuentro anual "Los Investigadores de la Cultura Maya" con la participación de destacados estudiosos de España, Honduras, El Salvador, Guatemala, Japón, Estados Unidos y México. El VII Encuentro Internacional habría de celebrarse del 10 al 13 de noviembre de 1998 (*Novedades de Quintana Roo*, 26/ago/98).

¹¹¹ *Crónica Gubernamental*, abril-julio de 1998, pp. 9-10

No obstante, algunos autores señalan que su falta de autonomía real hace inviable atar el ideal de las comunidades indígenas a las formas municipales, que aún siendo reformadas no satisfarían el autogobierno de los pueblos indios ¹¹².

Quintana Roo, bajo diversos criterios, suele ser dividido en tres regiones: norte, centro y sur. La primera de ellas abarca los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Lázaro Cárdenas, Solidaridad y Cozumel, y se caracteriza por ser geográficamente plana, con zonas de selva espesa y pantanos en la costa, numerosos cenotes, lagunas, puntas y caletas. Sobresale la producción pesquera concentrándose en sus costas el mayor número de pescadores, agrupados en cooperativas de producción pesquera, destacando la extracción de camarón, langosta y caracol; así mismo existen grandes posibilidades para el desarrollo de la acuicultura.

Sin embargo, es una región eminentemente turística, en especial Cancún (Benito Juárez), Playa del Carmen (Solidaridad), Isla Mujeres y Cozumel; y junto al desarrollo de actividades comerciales, en particular la venta de artesanías, también prolifera el sector industrial, cuya rama más importante es la industria de la construcción. Dado el origen de la Península de Yucatán, la región tiene como única actividad minera, la explotación de yacimientos de roca caliza, cuyo fin es producir materiales de construcción.

La región central es la denominada Zona Maya; abarca los municipios de Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. Hay en ella enormes pantanos y varias lagunas y cenotes; allí se encuentran las bahías de la Ascensión y Espíritu Santo. Es primordialmente rural y sus habitantes se dedican a la agricultura, cítricos y frutales del trópico, así como a la explotación del chicle. En materia forestal, actualmente se explotan: el cedro rojo, la caoba y otras especies tropicales que se transforman en los aserraderos existentes. La madera es convertida en tablas y tablonés. También se producen durmientes para ferrocarril. Estos dos municipios tienen el más alto promedio de ocupantes (5.5) por vivienda en el estado.

Por último, la zona sur está constituida por el municipio de Othón P. Blanco, el más extenso y poblado de Quintana Roo. Su economía se centra en el comercio —en el que influye la cercanía de Belice—, así como en la pesca, la ganadería y la agricultura; destaca el ingenio azucarero Alvaro Obregón, en el valle del Hondo.

En general, en el estado la actividad agrícola tiene un desarrollo muy escaso. La producción de cierta relevancia es la de maíz, frijol, arroz, frutas y hortalizas (principalmente sandía y chile jalapeño) que presentan muy reducidos rendimientos y alto índice de siniestros. En ganadería destacan la avicultura y la porcicultura, que aún no alcanzan a satisfacer las necesidades regionales. También existe la cría de bovinos, ovinos y en muy pequeña escala, la apicultura ¹¹³.

¹¹² Manuel González Oropeza y Ana Luisa Izquierdo. "La Autonomía Indígena en México" en *Tribuna Jurídica*, revista del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, número 17, noviembre, 1998. Chetumal, Quintana Roo, p. 80. Cipriano Flores Cruz afirma que "el ejercicio del gobierno municipal, en las comunidades indígenas de nuestro país va más allá de las disposiciones jurídicas". cf. "Alcance y Limitaciones del Artículo 115 Constitucional en el Ambito del Municipio Indígena" en *Estudios Municipales*, año I número 3, mayo-junio, México, 1985

¹¹³ Con motivo del día mundial de la población el 11 de julio de 1999, el COESPO dio a conocer las siguientes estadísticas: Quintana Roo cuenta con 1'024,514 habitantes, de los cuales 526,355 son hombres y 497,799 son mujeres; la densidad es de 20.14 h/km². Por cuanto a la estadística municipal, hemos creado el siguiente cuadro a partir de la información obtenida:

	FCP	JMM	LC	OPB	BJ	SOL	COZ	IM
Habitantes	64053	34176	20451	256687	535084	44761	56612	16330
% del total estatal	3.1	3.34	2.0	25.06	52.25	4.37	5.14	1.59
Tasa de crecimiento	6.25	3.0	2.5	2.9	8.7	10.9	1.4	3.7
Nacimientos	1880	901	618	5790	8964	1280	1506	333
Matrimonios	400	258	227	1664	3209	577	721	149
Divorcios	11	5	5	141	182	14	36	14
Defunciones	129	60	41	629	931	79	138	30
Superficie	13806	6739	3881	18760	1664	4419	474	1100
Lugar según superficie	2	3	5	1	6	4	8	7
% del total estatal	27.15	13.25	7.63	36.92	3.27	8.69	0.93	2.16
Hab/km ²	5	5	5	14	321	10	111	15
Pop. de 15 años y más	37592	18874	12565	14542	236153	21045	37385	6722

a) Isla Mujeres

El municipio Isla Mujeres comprende tanto la isla del mismo nombre como una parte continental; así como las islas Contoy, Blanca, islotes y cayos adyacentes. Colinda al norte con el golfo de México, y el mar Caribe, al este con el mar Caribe y el municipio Benito Juárez, y al oeste con el municipio Lázaro Cárdenas.

Es el municipio quintanarroense más pequeño y de menor población. Su población total era en 1995 de 8,750 personas y reflejaba la tasa negativa de -3.44% de crecimiento respecto de sus habitantes en 1990.

Hace tres décadas casi la mitad de su población hablaba alguna lengua indígena (46.1% en el Censo de 1970). Sin embargo, de las 7,623 personas de 5 años o más que lo habitaban en 1995, sólo el 13.49% hablaba lengua indígena (1,029), lo que representa el 0.65 del total indígena del estado. De hecho, no solo decreció frente a la población no indígena, sino que en el periodo 1990-1995 reflejó también una tasa negativa de crecimiento. La lengua maya es hablada por el 92% de la población indígena.

b) Cozumel

Esta isla, en maya Cuzamil (de *cuzam*, golondrina y *lúmil*, tierra: "tierra de las golondrinas"), es la más poblada del país (48,385 habitantes) y está rodeada por el mar Caribe.

Su población hablante de lengua indígena (8,340) representa el 19.76% de su población de 5 años o más (42,212) y el 5.29% respecto de la población indígena del estado. El 96% de su población indígena habla lengua maya.

c) Solidaridad

El municipio Solidaridad, con cabecera en Playa del Carmen, es el municipio más joven del estado; fue creado en 1993 y antes formaba parte del fundo legal de Cozumel. Colinda al sur con el mar Caribe y el municipio Felipe Carrillo Puerto, y al norte con Benito Juárez y Lázaro Cárdenas. Su vocación turística está acompañada con una tasa anual de crecimiento del 19.3%, la más alta en el país.

Sus localidades más importantes, además de la cabecera, son las siguientes: Cobá (669), San Silverio (436), San Juan de Dios (295), Chanchén Palmar (199), Yaxché (193), Hondzonot (183) y Macario Gómez (183), con porcentajes que van del 60 al 82.5% de población hablante de lengua indígena, así como con importantes índices de monolingüismo que, en el caso de Cobá es el más alto en números absolutos, y en San Silverio y Yaxché los monolingües representan un 49 y 73%, respectivamente, en relación al total de hablantes de lengua indígena¹¹⁴. Las otras comunidades indígenas que integran la llamada Zona Maya en ese municipio son Yalchén, Francisco Uh May, Chanchén I¹¹⁵, Manuel Antonio Ay, Sacabmucuy, José María Pino Suárez y Tulum.

En 1995, Solidaridad tenía 28,747 habitantes. Sus 9,832 hablantes de lengua indígena representaban el 40.45% de sus 24,305 habitantes de 5 años de edad en adelante y constituían el 6.23% de la población indígena del estado; fueron contados 1,753 indígenas monolingües, por lo que constituye el municipio con el porcentaje más alto de monolingüismo en el estado con un 17.82% de su población hablante de lengua indígena.

Analfabetas	7237	3714	2080	13577	10606	2759	2153	311
Índice	19.2	19.6	16.5	9.2	4.4	13.1	5.7	4.6

¹¹⁴ El número de habitantes corresponde a lo registrado en el Censo de 1990 cuando pertenecían a Cozumel. Según estadísticas proporcionadas por el coordinador de delegaciones de Solidaridad, Felipe Abam, a mediados de 1998 se registraron 800 habitantes en Cobá, 600 en Chanchén y 290 en Macario Gómez, al igual que en Manuel Antonio Ay, que son las dos de menor número (*Novedades de Quintana Roo*, 28/ago/98).

¹¹⁵ Su fiesta, de gran tradición como la de algunos otros pueblos, se festeja a principios de marzo de cada año.

En el caso de la antigua villa de Tulum, su población alcanzó en 1998 los 9 mil habitantes. Algunos datos en detalle que hemos obtenido del Censo de 1990 son interesantes para darnos una idea de los cambios que se han producido: contaba con 2,111 habitantes, de los cuales el 10% era analfabeta. El 44% hablaba lengua indígena y de éstos sólo el 7% era monolingüe. Existían 481 viviendas en la localidad, una de cada cuatro con piso de tierra, el 35% sin agua entubada y el 20% sin energía eléctrica. Una característica importante y que ha marcado la nueva imagen de Tulum con el más alto crecimiento demográfico es la preponderancia del sector terciario en la ocupación de su población.

En agosto de 1998 se discutió en el Cabildo del municipio Solidaridad, la recategorización de la villa de Tulum que funcionaba como delegación municipal para convertirla en alcaldía. El acta de aprobación, de fecha 9 de septiembre de 1998, fue publicada en el PO el 15 del mismo mes y año. Finalmente, el 7 de noviembre de 1998 el presidente municipal de Solidaridad suscribió el Bando solemne de conversión de Tulum de villa a alcaldía.

d) Lázaro Cárdenas

El municipio Lázaro Cárdenas, con cabecera en Kantunilkin, comprende también la isla Holbox situada en el golfo de México; colinda al norte con el golfo, al este con Isla Mujeres, Benito Juárez y Cozumel, al sur con Cozumel y al oeste con el Estado de Yucatán ¹¹⁶. Representa el 7.6% de la superficie del estado y tenía 18,307 habitantes en 1995.

Sus principales localidades son, además de la cabecera, Ignacio Zaragoza (1,300 habitantes), Nuevo X-Can (934), Holbox (927), Nuevo Valladolid (813), Chiquilá (706), San Angel (718), Solferino (698), El Tintal (619) y El Cedral (583).

De esas localidades, por el porcentaje de su población hablante de lengua indígena destacan: Ignacio Zaragoza (77%), El Tintal (75.1%), Nuevo Valladolid (73.3%), Nuevo X-Can (65.5%), San Angel (53.6%) y sobre todo El Cedral (78%) que, además, presenta el más alto número de monolingües (101 personas).

Los bajos índices de uniones libres y de personas casadas únicamente bajo el matrimonio religioso, nos hace suponer el abandono de la costumbre del matrimonio ritual. Por otra parte es notoria la influencia de otras religiones, protestante o evangélica (22.9%), diversas a la católica (70%).

El 35% de sus habitantes nació en otras entidades federativas, siendo la más representativa Yucatán con el 85% de ellos. El analfabetismo en el municipio es superior al 20%.

Aunque según el Censo de 1980 la proporción de hablantes de lengua indígena en el municipio alcanzó el 78.7% respecto de su población de 5 años o más, en 1995 contaba con un 62.77% (9,819/15,644), de los que sólo el 2% no habla lengua maya y el 8.6% son monolingües; representan además el 6.22% de la población indígena del estado.

e) José María Morelos

José María Morelos tiene su cabecera en la población del mismo nombre, la cual es la única en el municipio con más de 2,500 habitantes y fue fundada hace 52 años con el nombre de kilómetro 50. Colinda al norte con el estado de Yucatán, al este con Felipe Carrillo Puerto, al sur con Othón P. Blanco y el estado de Campeche, y al oeste con los estados de Campeche y Yucatán. Representa el 13.2% de la superficie del estado y contaba en 1995 con 29,694 habitantes.

Sus principales localidades, además de la cabecera, son Dziuché (de su población total de 2,249 personas el 51.2% habla lengua indígena), Sabán (con 2,083 habitantes, de los cuales 77.2 habla lengua indígena) ¹¹⁷, La Presumida (el 57% de sus 1,118 habitantes hablan lengua indígena), Sacalaca (el 80% de sus 851 habitantes hablan lengua indígena), Kankabchén (72% de

¹¹⁶ Cf. *Lázaro Cárdenas, Estado de Quintana Roo, Cuaderno Estadístico Municipal, Edición 1993*, INEGI, Aguascalientes, México 1994

¹¹⁷ La fiesta de Sabán se celebra del 23 al 28 de febrero de cada año para rendir culto a las Tres Cruces.

736 personas), X-Cabil (80.6% de 741), Candelaria (73.7% de 684), Santa Gertrudis (66.2% de 663) y San Felipe I (77.4% de 571).

Según el Censo de 1990, existían otras 4 localidades de entre 300 y 500 habitantes con un porcentaje superior al 70% de hablantes de lengua indígena. El mismo porcentaje se localiza en 6 localidades de entre 200 y 300 y al menos en 10 localidades de entre 100 y 200 habitantes.

Al analizar la población de 12 años y más por estado civil, el porcentaje de personas unidas en unión libre (5%) y el porcentaje de matrimonios únicamente religiosos (2.1%) de entre el total de las personas casadas, nos hace pensar en el abandono de la costumbre del matrimonio ritual, sobre todo si tomamos en cuenta que el 42% de los habitantes del municipio han nacido en otra entidad federativa, si bien el 90% de ellos procede de Yucatán. Por otra parte, es de notarse similares porcentajes que los del municipio Lázaro Cárdenas en cuanto a religiones.

El analfabetismo es casi del 26%.

Hace 19 años la proporción de hablantes de lengua indígena era del 88.7%; recientemente, en el periodo 1990-1995, su población indígena ha reflejado una tasa de crecimiento positiva pero es inferior a la tasa de crecimiento de la población no indígena. Así, a comienzos de la década la población hablante de lengua indígena representaba casi el 80% (16,726) de la población total de 5 años o más (20,999), mientras que en 1995 la proporción era del 72.2% (18,070/25,029), que representan a su vez el 11.45% de la población indígena estatal y de los cuales casi el 98% habla lengua maya.

Su índice de monolingüismo, con 1,675 personas, representa el 10.22% respecto de los hablantes de lengua indígena en el municipio. Los porcentajes de monolingüismo más significativos respecto de los hablantes de lengua indígena por localidad corresponden a Sacalaca (28.9%), La Esperanza (26.5%), Sabán (22.5%) y X-Cabil (22%).

f) Felipe Carrillo Puerto

Es el municipio maya por antonomasia debido a su historia desde mediados del siglo pasado, la proporción de mayas y el menor grado de aculturación de todos los grupos mayas de la Península.

Felipe Carrillo Puerto es el segundo municipio más extenso del estado y el vigésimo a nivel nacional; con 10,249 km² de superficie representa el 27.2% de la superficie del estado; con cabecera en la población del mismo nombre, colinda al norte con el estado de Yucatán y con Solidaridad, al este con el mar Caribe, al sur con Othón P. Blanco y al oeste con José María Morelos.

La información de sus ejidos es especialmente interesante y hemos seleccionado algunos por su historia y su presente maya ¹¹⁸.

La comunidad de Tepich, en el ejido Tepich, contaba con 1,606 habitantes, de los cuales el 22% era analfabeta. El 80% hablaba lengua indígena y de éstos el 32% era monolingüe. Existían 262 viviendas en la localidad (más de 6 ocupantes por vivienda), la mitad con piso de tierra, y 35% sin energía eléctrica. Situada en el límite noreste de Quintana Roo, junto al estado de Yucatán, el pueblo de Tepich celebra su fiesta tradicional al inicio de la primavera de cada año. La información periodística señala que esta delegación municipal evidencia el frágil control político que tiene el ayuntamiento en las comunidades: por más de diez días se presentaron hechos que convulsionaron la vida política de la comunidad al exigirse la destitución del delegado Bertoldo Chan Tuz, lo que generó dos conatos de enfrentamientos entre grupos de pobladores y que sólo alcanzaron la total calma cuando se nombró como delegado interino a Edilberto Uitzil Ay ¹¹⁹.

¹¹⁸ Quintana Roo. Datos por ejido y comunidad agraria. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. VII Censo Agropecuario, 1991. INEGI, Aguascalientes, México, 1995

¹¹⁹ Novedades de Quintana Roo, 14/dic/98, p. 10-D y 17/ene/99, p. 6-D.

La localidad, nominada como Tusik, en el ejido Bernardino Cen, contaba con 607 habitantes, de los cuales el 26.4% era analfabeta. El 84% de la población hablaba lengua indígena y de éstos el 35% era monolingüe. Existen 113 viviendas en la localidad, 48 con piso de tierra y 26 sin energía eléctrica.

El ejido X-Maben, el cual, se compone en total por 23 localidades, 13 de las cuales tienen sólo 1 o 2 viviendas. Solamente las siguientes tres localidades cuentan con más de cien habitantes. En su conjunto el ejido tenía un total de 2,337 habitantes y 1,931 eran hablantes de lengua indígena, de éstos el 32% era monolingüe. Chanchén Comandante contaba con 124 habitantes, de los cuales 31 eran analfabetas, 90 hablaban lengua indígena y de éstos 13 eran monolingües. Existían 23 viviendas en la localidad, 16 con piso de tierra. José María Pino Suárez contaba con 159 habitantes, de los cuales 32 eran analfabetas, 102 hablaban lengua indígena y de éstos 29 eran monolingües. Existían 31 viviendas en la localidad, una de cada tres con piso de tierra y con un promedio del 20% sin agua entubada ni energía eléctrica. Señor contaba con 1,844 habitantes, de los cuales el 20% era analfabeta. El 82% de la población hablaba lengua indígena y de éstos el 30% era monolingüe. Existían 310 viviendas en la localidad, más de la mitad con piso de tierra y con un promedio del 20% sin agua entubada ni energía eléctrica.

El ejido Chunyaxché se compone en total por 21 localidades, 8 de las cuales tienen sólo 1 o 2 viviendas. Adicionalmente a las dos siguientes localidades, otras dos cuentan con más de cien habitantes: Chun Yah y Chunon. En su conjunto el ejido tenía un total de 1,149 habitantes y 880 eran hablantes de lengua indígena, de éstos el 59% era monolingüe. Chanchén contaba con 27 habitantes, de los cuales todos eran indígenas monolingües. Existían 6 viviendas en la localidad todas con piso de tierra y sin energía eléctrica. Chumpón contaba con 348 habitantes, de los cuales el 28% era analfabeta. El 76% de la población hablaba lengua indígena y de éstos el 45% era monolingüe. Existían 61 viviendas en la localidad, tres de cada cuatro con piso de tierra y casi la mitad sin el servicio de agua entubada.

Chancah Veracruz, en el ejido Felipe Carrillo Puerto, contaba con 292 habitantes, de los cuales el 11% era analfabeta. El 80% de la población hablaba lengua indígena y de éstos sólo el 11% era monolingüe. Existían 53 viviendas en la localidad, 21 con piso de tierra y 28 sin el servicio de agua entubada.

Tixcacal Guardia, ejido del mismo nombre, contaba con 318 habitantes, de los cuales el 36% era analfabeta. El 75% hablaba lengua indígena y de éstos el 55% era monolingüe. Existían 64 viviendas en la localidad, 35 con piso de tierra y el 20% sin agua entubada ni energía eléctrica. En 1998 se reportaba la existencia de 186 familias y 496 habitantes; la celebración de la fiesta de la comunidad es a finales de agosto de cada año, durante nueve días en honor de las Tres Cruces; cuenta con tres escuelas —una de nivel preescolar, otra primaria y una telesecundaria, que por cierto carecía de un maestro esta última al iniciar el ciclo 1998-1999¹²⁰—.

Trapich, en el ejido Trapich, contaba con 128 habitantes, de los cuales 34 eran analfabetas, 103 hablaban lengua indígena y de éstos 33 eran monolingües. Existían 23 viviendas en la localidad. En esta comunidad se presentó otro ejemplo de ausentismo magisterial, pues aún para mediados de octubre de 1998, la escuela de educación inicial no contaba con maestro, lo que afectó a los 18 alumnos inscritos durante el ciclo 1998-1999¹²¹.

Yaxley, en el ejido Yaxley, contaba con 456 habitantes, de los cuales el 22% era analfabeta. El 70% hablaba lengua indígena y de éstos el 28% era monolingüe. Existían 76 viviendas en la localidad (6 ocupantes por vivienda), 61 con piso de tierra y 18 sin energía eléctrica. Las principales actividades de la población coinciden tanto en el sector primario como en el sector terciario de la economía. La fiesta del pueblo, en la que se baila la cabeza del cochino

¹²⁰ Idem, 30 y 31/ago/98

¹²¹ Por Esto! de Quintana Roo, 15/oct/98

como parte del ritual, se da en el marco de la celebración de la virgen de Guadalupe el 12 de diciembre de cada año.

Las localidades del municipio con más de 2,500 habitantes, además de la cabecera, son Chunhuhub y Tihosuco. Otras comunidades más son Noh Bec (1,315 habitantes), X-Pichil (1,218 habitantes, de los cuales 83% habla lengua indígena y de dicho porcentaje el 31.5% son monolingües), Polyuc (1,078 habitantes, sólo el 50% habla lengua indígena), X-Hazil Sur (972 habitantes, 77% hablantes de lengua indígena, de los cuales el 11.8% es monolingüe), Dzulá (968 habitantes, 83% hablantes de lengua indígena, de los cuales el 11.8% es monolingüe) y Santa Rosa II (con 940 habitantes, 83% hablantes de lengua indígena y de éstos el 24% era monolingüe)¹²².

Por otra parte, el censo de 1990 no contiene información acerca del matrimonio ritual, de tal manera que no podemos advertir su incidencia en la población. Sin embargo, es de suponerse que están comprendidos en el rubro de unión libre o en el de matrimonio religioso. Así en la clasificación de la población de 12 años y más por estado civil (29,483) aparece un 6.1% de personas en unión libre y, el 9.6% de las personas casadas corresponde a quienes únicamente han contraído matrimonio religioso. Estos indicadores son los más significativos en el estado.

En cuanto a la religión, la mayoritaria es la católica (78%) y los protestantes o evangélicos representan el 13.6%, pero desde 1980 la primera decreció mientras las otras aumentaron.

Otro dato que nos parece importante es el hecho de que tiene el menor porcentaje de inmigrantes en el estado, pues el 20% de los habitantes del municipio nacieron en otras entidades federativas y la mayor parte de éstos (77.7%) son de Yucatán.

El índice de analfabetismo (26.3%) es el mayor de la entidad.

Su población en 1995 era de 56,001 habitantes. Su crecimiento basado en su tasa de natalidad, solo es superado por los factores migratorios del municipio Benito Juárez. En las últimas décadas la proporción de su población hablante de lengua indígena ha decrecido en relación a los no indígenas de 5 años en adelante. En 1970 era del 91.5%; en 1980, el 86%; y, en 1990, el 80%.

En 1995, el 77.74% de su población de 5 años o más hablaba lengua indígena, es decir, 37,212 personas de un total de 47,863, quienes representan el 23.59% de la población indígena del estado; de ellos casi el 98% hablan en maya y el 16% son monolingües (5,935). Algunas localidades de entre 300 y 500 habitantes como Betania, Kampocolché, San Felipe Berriozábal, Kopchén y San Francisco Aké cuentan con monolingües que representan del 31 al 44% de su población hablante de lengua indígena. Porcentajes superiores se encuentran en localidades de menos de 200 habitantes: Cantzephén (56.7%), X-Hazil Norte (62.5%), Yodzonot Nuevo (52.2%) y Francisco May (33%).

La única lengua significativa, además del maya, es la tzotzil con alrededor de un centenar de hablantes. La náhuatl y mixteca apenas alcanzan una decena.

Pequeños sectores de las comunidades indígenas de Felipe Carrillo Puerto se han visto beneficiadas con programas de atención gubernamentales, en los niveles federal, estatal y municipal.

Como ejemplos, podemos mencionar el Programa de Atención a Comunidades Indígenas en Materia de Acuicultura, implementado por la SEMARNAP, por conducto de su Subsecretaría de Pesca, que consiste en brindar asesoría técnica para la operación de unidades de producción acuícola en zonas marginadas, incorporando con ello la acuicultura (cultivo de tilapia en jaulas) a las actividades productivas de la región. Dicho programa comprendía, en 1996, 15 jaulas en este municipio que beneficiaba a igual número de familias indígenas¹²³.

¹²² Cf. Felipe Carrillo Puerto. *Estado de Quintana Roo. Cuaderno Estadístico Municipal, Edición 1993*, INEGI, Aguascalientes, México 1994

¹²³ *Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal Orientados al Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, pp. 354-355

Otros ejemplos, fueron informados en los últimos meses de 1998 por la prensa local. El INI, en coordinación con la Dirección de Desarrollo Económico del ayuntamiento de Felipe Carrillo Puerto, ha apoyado (con 25 mil pesos) la introducción en las comunidades de Chanchah Derrepente, Polyuc, José María Pino Suárez y San Felipe Berriozábal, de proyectos de cultivo de nuevas variedades como jamaica, amaranto y maracuyá, para diversificar la producción y responder a la demanda de un mercado creciente; también, el Fondo para el Desarrollo Regional y del Empleo a los Pueblos Indígenas ha aportado recursos (177 mil pesos) para el cultivo de achiote. Campesinos de otras comunidades recibieron recursos para el desarrollo de actividades hortícolas (San Andrés, San Jorge, San Felipe Berriozábal y Carrillo Puerto), artesanales (Santa Rosa, Nuevo Israel, Hobompich, Xyatil y Tihosuco) y agroforestales (Tihosuco, Hobompich, Betania y Carrillo Puerto), dentro del programa de Desarrollo Económico del ayuntamiento. El Fondo Nacional de Empresas de Solidaridad anunció el apoyo a más de 50 microempresas con subsidios del gobierno federal para ampliar su cobertura de empresas familiares y pequeños grupos organizados para producir artesanías, abarcando un total 3,500 productores. La SEDESOL por su parte destinó más de siete millones de pesos para apoyar a cinco organizaciones productivas forestales del estado.

Los apoyos parecieran fluir de todas partes, pues noticias de estas aparecen en los medios de comunicación constantemente, pero la situación de marginación y pobreza no desaparece; el progreso económico es imperceptible. La razón de esto es, sin duda, el paternalismo que se traduce en una intervención condicionada y no en una participación comprometida, como lo han exigido los propios pueblos mayas

Durante los primeros meses de 1999, en el ámbito de la campaña proselitista como aspirante a la presidencia municipal de Felipe Carrillo Puerto, el comerciante Pedro Cruz Quintal y ex gerente de la Comisión de Agua potable y Alcantarillado, recibió la demanda de los dignatarios mayas de Chumpón y Tixcacal Guardia para la creación de un departamento especial para la atención de los asuntos indígenas y aquél se comprometió a reforzar las tradiciones y costumbres indígenas, atender necesidades elementales para superar márgenes de pobreza y dar más espacios de participación para la mujer maya. Los ejidatarios de Yoactún le pidieron concretamente una participación directa de sus familias, así como proponer estrategias y resolver sus necesidades. El aspirante ofreció abrir el gobierno a la participación ciudadana como la mejor forma de hacer una administración plural e incluyente.

g) Othón P. Blanco

La cabecera del municipio Othón P. Blanco es a la vez capital del estado: Chetumal (Chactemal, de *Chaac*, lluvia; *ti*, allí y *emal*, bajar, descender)¹²⁴. Representa el 36.9% de la superficie del estado y sus 17,190 km² de superficie lo ubican en el sexto municipio más extenso del país; colinda al norte con José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, al este con el mar Caribe, al sur con la Bahía de Chetumal, Guatemala y Belice, y al oeste con el estado de Campeche. Sus localidades más importantes, además de la cabecera, son: Alvaro Obregón, Bacalar, Calderitas, Nicolás Bravo y Sergio Butrón Casas. Su población en 1995 era de 202,046 personas. Este municipio reflejó en el periodo 1990-1995 una tasa poblacional general de crecimiento mucho menor que la de los municipios del norte del estado, con excepción de Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres, pero al igual que este último, en el caso de la población indígena, su tasa fue negativa pues registra 2,185 personas menos.

Su población hablante de lengua indígena (25,885) representa el 14.7 de sus habitantes de 5 años o más (176,033), según el Censo de 1995, y equivale al 16.41 de la población indígena

¹²⁴ La ciudad cumplió 100 años en 1898 y da tema prolijo para comentar; nos limitamos a la remisión de la obra de Carlos Macías, Richard, Gabriel Macías Zapata y Francisco Bautista Pérez, *Payo Obispo 1898-Chetumal 1998, a propósito del centenario*, CONACYT-Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México, 1998

estatal. Ambos porcentajes son inferiores por cinco puntos porcentuales en comparación a los registrados en 1990, lo cual obedece en gran medida a la repatriación de los refugiados guatemaltecos; este factor también fue determinante para que el Censo de 1990 registrara solamente el 72% de la población indígena como hablante de lengua maya, debido a otras habladas por los refugiados.

h) Benito Juárez

El municipio Benito Juárez colinda al norte con Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres, al sur con Solidaridad y con el mar Caribe y al oeste con Lázaro Cárdenas. Ocupa la parte norte-oriental del estado de Quintana Roo, siendo su cabecera la ciudad de Cancún.

1. *Mimuta histórica*. El territorio que forma el municipio de Benito Juárez fue ocupado por la civilización maya, de la cual subsisten algunos monumentos arqueológicos.

A la llegada de los españoles y durante la colonia funcionaron en la región encomiendas dedicadas a la producción agrícola, dada la ausencia de minerales. Hemos visto que en la época en que fue creado el territorio de Quintana Roo, las actividades productivas se limitaban a la extracción del chicle y la explotación del palo de tinte, que eran comercializadas al exterior. A la caída de la producción chiclera en los años cuarenta, la zona quedó sin mayor opción económica, hasta que surge el visionario proyecto turístico que impulsa lo que hoy conocemos como Cancún.

2. *Un fideicomiso para el turismo*. La ciudad de Cancún, fue concebida a finales de la década de los años sesenta, cuando por instancias del entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz, se realizó el estudio de zonas propicias para el desarrollo de centros turísticos y polos de crecimiento económico como opción a la diversificación y complemento de las actividades productivas del país, por parte del Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR), como organismo administrativo dependiente del Banco de México, bajo la figura jurídica de fideicomiso, dirigido en 1969 por Ernesto Fernández Hurtado, quien designó para esa tarea a Antonio Enríquez Savignac, como cabeza de un grupo de expertos para tales fines.

Los estudios y análisis de las características de regiones como Cancún en el Caribe e Ixtapa-Zihuatanejo en el Océano Pacífico fueron contundentes para que, el Presidente Díaz Ordaz aprobara el Proyecto Cancún y dos años después el Presidente Luis Echeverría Álvarez, expidiera el decreto correspondiente para el inicio de esta magna obra, que a la postre rebasó todas las expectativas del sueño que en su tiempo se concibió como un prototipo turístico y detonador del Caribe Mexicano, haciéndose realidad en el año de 1974 con la inauguración del primer hotel.

A tres décadas de su fundación, Cancún la otrora isla habitada por un pequeño grupo de pescadores, vestigios mayas y fauna silvestre, se ha convertido en el primer destino turístico de México y por su belleza y calidad en los servicios, uno de los más importantes y conocidos de la Cuenca del Caribe, recibiendo hoy en día a millones de visitantes anualmente¹²⁵, provenientes de diferentes partes del mundo, que comparten admirados los atractivos naturales de sus aguas cristalinas, sus extensas playas de arena blanca y su arqueología. Como principal fuente de trabajo, el turismo generó alrededor de 70 mil empleos directos en el año de 1992.

Pero, a pesar de severos impactos ambientales¹²⁶, el desarrollo turístico parece no tener límites: el programa de Puerto Morelos (El Cid) y Punta Sam (el nuevo Cancún), al norte, y el antes llamado corredor turístico Cancún-Tulum, hoy, eufemísticamente, la Riviera Maya. Sin embargo, zonas rurales como la delegación de Leona Vicario y las colonias populares de la propia ciudad de Cancún, conocidas como regiones, en oposición a las colonias mejor

¹²⁵ En 1997 fueron 3 millones 607 mil 553 visitantes, según informe de la comparecencia del Secretario de Turismo estatal Gustavo Ortega Joaquín ante el Congreso Local el día 6 de mayo de 1998; véase *Crónica Gubernamental*, abril-julio de 1998, p. 17.

¹²⁶ En el marco de la celebración del Primer congreso Iberoamericano sobre Crimen Ambiental, celebrado en Cancún en octubre de 1998, el Subprocurador de la Procuraduría federal de Protección al Ambiente, Víctor Ramírez, afirmó que Quintana Roo ocupa el primer lugar en el país en materia de irregularidades en impacto ambiental (*Novedades de Quintana Roo*, 8/oct.98).

acondicionadas llamadas supermanzanas, no son partícipes de los beneficios de la riqueza turística.

3. *La población en Benito Juárez.* Sólo Playa del Carmen supera actualmente las tasas de crecimiento de Cancún; pero por el momento no son tan significativas cuantitativamente como las de éste. En 1996 tuvo una tasa de crecimiento del 26%; para 1998 había bajado al 8.7%, según la cifra oficial dada a conocer en marzo de 1999 en los diarios locales por el Consejo Municipal de Población.

En 1990, su población total era de 176,765 personas. De acuerdo con el último conteo poblacional de 1995 el municipio Benito Juárez, con una tasa anual de crecimiento del 10.56%, contaba con un total de 311,696 habitantes. En un cálculo empírico, nos atrevimos a estimar que a fines de 1999 contaríamos con 466 mil habitantes, pero nos sorprendió la información del COESPO al dar a conocer el 11 de julio de 1999 que la población del municipio era de 535,084 personas. El imán del desarrollo turístico y las actividades que de forma indirecta se relacionan con ese desarrollo provocan que la dinámica poblacional continúe con una gran actividad.

La tasa de crecimiento de la población indígena también se ha visto influida por los fenómenos migratorios. Así, mientras que en 1990 sus habitantes catalogados como hablantes de lengua indígena (33,016) representaban el 24.8% del total de hablantes de lengua indígena en el estado (133,081), en 1995 han llegado a ser el 30.16% (47,583). Sin embargo ese crecimiento es, desde luego, menor al de la población no indígena. En el Censo de 1980 la proporción era del 35.4% a nivel municipal; en 1990 representaban el 22.93, en tanto que en 1995 equivalían al 17.87% del total de habitantes de 5 años o más en Benito Juárez. Sin duda, el porcentaje descenderá hasta estar casi cerca del 10% en el año 2000.

Otros indicadores importantes son el monolingüismo, que es de medio punto porcentual respecto de los hablantes de lengua indígena (en Isla Mujeres y Cozumel es aún inferior); y hay un 10% de indígenas que hablan una lengua que no es la maya.

Los ejidos Leona Vicario y Puerto Morelos, junto con el Nuevo Centro de Población Ejidal Alfredo V. Bonfil apenas aglutinan a un porcentaje menor al 4% del total de la población hablante de lengua indígena en el municipio, lo cual significa que la mayoría puede considerarse como población urbana al residir en la ciudad de Cancún ¹²⁷.

A continuación, presentamos un cuadro con la población total de 5 años de edad en adelante y su relación con la población hablante de lenguas indígenas según el Censo de población y Vivienda de 1995, a nivel estatal y municipal en Quintana Roo:

Municipio	POBLACION HABLANTE DE LENGUAS INDIGENAS (HLI)							
	Pob. . . total	Pob. 5 años y más	Pob. 5 años y más HLI	bilingüe	monolin-güe	No esp. si habla español	No habla lengua indígena	No esp. si habla lengua indígena
Benito Juárez	311696	266272	47583	47255	253	75	217406	1283
Othón P. Blanco	202046	176033	25885	25108	680	97	149125	1023
Felipe Carrillo Puerto	56001	47863	37212	31247	5935	30	10538	113
Cozumel	48385	42212	8340	8292	31	17	33534	338
José María Morelos	29604	25029	18070	16390	1675	5	6927	32
Solidaridad	28747	24305	9832	8071	1753	8	14268	205
Lázaro Cárdenas	18307	15644	9819	8973	844	2	5799	26
Isla Mujeres	8750	7623	1029	1024	4	1	6477	117
Quintana Roo	703536	604981	157770	146360	11175	235	444074	3137

¹²⁷ El 7 de diciembre se firmó en la Presidencia Municipal el acuerdo que crea el Consejo Indígena de Benito Juárez e Isla Mujeres, presidido por Feliciano Chan Aké, cuyo objetivo es salvaguardar los usos y tradiciones indígenas, atender las necesidades de los indígenas, apoyar en la elaboración y comercialización de artesanías e impulsar la educación bilingüe (*Novedades de Quintana Roo*, 8/dic/98, p. 2-A).

4. La administración de justicia en Quintana Roo

El papel desempeñado por el Tribunal Superior de Justicia del estado de Quintana Roo (TSJ) es materia de obligada referencia en la presente investigación por su trascendencia en el impulso que ha dado a la implantación del sistema de justicia indígena en la zona maya del estado. Abordaremos su estudio basados en la información contenida en su revista trimestral *Tribuna Jurídica*, los reportes publicados en su página de Internet y en los informes correspondientes a los ejercicios de los tres últimos años rendidos por su Presidente, el magistrado licenciado Joaquín González Castro ¹²⁸.

a) Programa de modernización de la administración de justicia

El 28 de febrero de 1997, el licenciado Joaquín González Castro rindió el informe del ejercicio judicial del año 1996, en el que mencionó que el 25 de octubre de 1996, ante la presencia del Presidente Ernesto Zedillo, se dio a conocer el Programa de Modernización para la Administración de Justicia con el respaldo de los tres poderes del Estado, "convencidos de que el modelo de sistema de justicia mexicano empieza a observar signos de agotamiento y que la sociedad demanda cambios profundos para obtener justicia de manera legal, oportuna, pero sobre todo restauradora del derecho vulnerado o el daño causado... La impartición de justicia debe evolucionar al ritmo que marca la sociedad a la que sirve. Es este el principio sobre el cual el Poder Judicial del Estado puso en marcha su Programa".

En la respectiva información, publicada el 12 de agosto de 1997 por Internet, se advierte que el licenciado González Castro dijo en su discurso:

El desarrollo de Quintana Roo es una realidad incuestionable. Hay avances en salud, economía, turismo, agricultura, ganadería, infraestructura y protección al medio ambiente; sin embargo, ninguna obra será completa, ni representará el bienestar pleno de la sociedad, si no se brinda un marco jurídico que dé respuesta a las demandas cada vez más crecientes de paz, seguridad y Justicia. No es posible seguir aplazando una impartición de Justicia pronta y expedita, obligación soslayada reiteradamente, y que, en consecuencia, no se puede diferir más [...] En Quintana Roo, existen las condiciones para poner en práctica un proyecto de Justicia líder en el País; por las características de su población, por sus vías de comunicación, por su nivel de desarrollo y, sobre todo, por la voluntad resuelta de sus habitantes. Un Poder Judicial dotado de plena autonomía e independencia, será el instrumento más eficaz para alcanzar las expectativas sociales de dar a cada quien lo que le corresponde. El Poder Ejecutivo respalda ampliamente esta iniciativa; estoy seguro, que contaremos también, con la participación entusiasta de los miembros del H. Congreso del Estado.

Hizo referencia al diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en materia de impartición de Justicia:

Cuando los delitos no se resuelven conforme a la Ley, se quebranta seriamente el Estado de Derecho, lo que ocasiona una franca desconfianza hacia las instituciones; no siempre contamos con un sistema jurisdiccional que responda a los reclamos de la sociedad. Existen normas y prácticas viciadas que obstaculizan el acceso a la Justicia; subsisten procesos complejos y excesivamente formales.

Y señaló los objetivos definidos por el Plan Nacional de Desarrollo:

Introducir las bases para la organización y funcionamiento de los organismos de Justicia locales. Promover, con absoluto respeto a la autonomía de los Estados, las acciones de coordinación y apoyo a los gobiernos de las entidades federativas para que cuenten con los recursos necesarios. Elevar la calidad profesional de los magistrados y jueces, a través de programas de capacitación, actualización y especialización. Implementar la mediación y conciliación, como mecanismos alternativos de resolución de conflictos, logrando el mismo efecto de la Justicia ordinaria, pero a un bajo costo. Revalorar la Justicia de paz, ya que por su agilidad y rapidez puede constituirse en una institución fundamental para la Justicia. Para que los indígenas cuenten

¹²⁸ El licenciado González Castro ha sido presidente del TSJ desde 1996. Fue reelecto por el pleno del Tribunal en agosto de 1998 por un periodo de tres años, de conformidad con la reforma del 9 de julio de 1998 al artículo 105 de la Constitución local y en términos del tercer artículo transitorio respectivo. Como muestra de un liderazgo que ha trascendido, el licenciado González Castro asumió la presidencia de la Comisión Nacional de Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia de la República Mexicana en el marco de la reunión de ese organismo colegiado, celebrada en la ciudad de Zacatecas, los días 25 y 26 de febrero de 1999.

con el apoyo legal para defenderse, deberán diseñarse estrategias que eliminen los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y la tutela efectiva de sus derechos.

Y concluyó señalando que el Estado de Quintana Roo, con la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, había instrumentado un Programa de Modernización que incorpora los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Justicia. En ese sentido, informó que se suscribió un convenio de colaboración con el IJJ-UNAM que comprendía la presentación de un modelo para incorporar al Poder Judicial los órganos jurisdiccionales que se encontraban bajo la esfera de competencia del Poder Ejecutivo; un mecanismo de solución alternativa de controversias, justicia en comunidades indígenas y reformas constitucionales y a la legislación civil y penal.

1. *El nuevo Marco Jurídico.* El programa contemplaba ocho rubros; el primero es relativo a la revisión de los Códigos Civil y Penal y sus Procedimientos, las leyes orgánicas del Poder Judicial y de la Procuraduría de Justicia; y nueva legislación para crear el Centro de Asistencia Jurídica y la Ley de Procedimientos Administrativos. Consecuentemente, desde 1997 el IJJ ha presentado anteproyectos de Código Civil, Código Penal y sus respectivos Códigos de Procedimientos y el Poder Judicial inició en Chetumal y Cancún reuniones de análisis y discusión de los proyectos legislativos, en las cuales participaron magistrados, jueces y secretarios encargados de la aplicación de dichas normas.

Por otra parte, ya se encuentran en vigor la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que introduce los juzgados administrativos; la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, en la que figuran un Procurador de Asuntos Indígenas y Agentes del Ministerio Público Comunitario; y la Ley de Justicia Alternativa por virtud de la cual fue creado el Centro de Asistencia Jurídica. Sin embargo, debemos decir que los juzgados administrativos no se han implementado en la práctica, en espera, quizá, de presupuesto; y por cuanto al Procurador Indígena, su nombramiento ha sido detenido por el actual Procurador de Justicia.

2. *La Justicia Alternativa.* La Justicia Alternativa era precisamente el segundo rubro del Programa de Modernización y se concibió como un mecanismo adecuado para la resolución de controversias en instancias de mediación, conciliación y arbitraje, a efecto de evitar excesivos formalismos y a través de esos medios estimular el acceso a la justicia principalmente, de los sectores sociales de escasos recursos económicos.

La implementación jurídica de la propuesta de Justicia Alternativa se llevó a cabo con el envío de una Iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado¹²⁹, para adicionar un segundo párrafo al artículo 7 y un cuarto párrafo al artículo 99 (actualmente corresponde al artículo 108). Al aprobarse estas reformas constitucionales y publicarse en el PO el 30 de abril de 1997, se fijaron las siguientes bases constitucionales:

Artículo 7º. - [...] Todos los habitantes del Estado de Quintana Roo tienen derecho, en la forma y términos establecidos por esta Constitución y la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico, mediante la conciliación, la que podrá tener lugar antes de iniciarse un juicio o durante su tramitación. Cuando los interesados así lo determinen, habrá lugar a la conciliación en la fase de ejecución.

Artículo 99. - [Párrafos del 1 al 3 ...] El Tribunal Superior de Justicia proporcionará a los particulares medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas, tales como la conciliación o el arbitraje, de acuerdo a procedimientos de mediación. La ley establecerá la competencia e integración de la Institución que brindará estos servicios, así como los procedimientos y eficacia de sus acuerdos y resoluciones. Esta

¹²⁹ El Tribunal Superior de Justicia ha intervenido directamente en el envío de algunas de las iniciativas de la nueva legislación estatal en el ejercicio de la facultad conferida por una reciente reforma a la Constitución local, que en el artículo 68 fracción V dispone que el derecho para iniciar leyes o decretos corresponde al Tribunal Superior de Justicia en materia de legislación civil, penal, familiar, procesal de estas materias y en la legislación relativa a la organización y administración de justicia (Decreto 163 publicado el 15 de abril de 1996 en el número 7 del PO). Acerca de esta reforma y de las transformaciones del poder judicial en Quintana Roo, véase la conferencia magistral que impartió el 26 de abril de 1999 el magistrado presidente del propio TSJ, Joaquín González Castro, "Análisis del equilibrio de poderes y de su papel legislativo en Quintana Roo", en el marco del II Seminario Interdisciplinario sobre "Cultura y Poder Político en Quintana Roo, Gobierno y Democracia: los primeros 25 años" organizado por la Universidad de Quintana Roo, publicada en *Tribuna Jurídica*, número 19, mayo, 1999, pp. 73-83

Institución brindará servicios de defensoría de oficio y de asistencia jurídica a sectores sociales desprotegidos.

Con este sustento jurídico y contando con el apoyo del IJ-UNAM, se elaboró la Ley de Justicia Alternativa del Estado, que después de haberse presentado a la consideración del Congreso del Estado, fue publicada oficialmente el 14 de agosto de 1997.

Es necesario resaltar que esta Ley es pionera dentro del sistema jurídico mexicano y que, como su nombre lo indica, es alternativa a la jurisdicción de los juzgados establecidos, es decir, que el adherirse a las disposiciones de la Ley es opcional, ya que siempre se tendrá expedita la vía ordinaria ante los Tribunales establecidos¹³⁰

3. *La Justicia de Paz.* En tercer lugar, el tema de la Justicia de Paz se introdujo para impulsar de la justicia oral; la eliminación de los excesivos formalismos y trámites laberínticos, a fin de ofrecer respuestas rápidas y expeditas en comunidades indígenas, población rural y personas de escasos recursos. De manera particular, la Justicia Indígena es un capítulo que requería ser atendido con la mayor diligencia y sensibilidad; con el propósito de que la comunidades mayas se expresaran y pudieran presentar propuestas e iniciativas para atender la justicia indígena se organizaron reuniones en Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas; participaron los ayuntamientos, legisladores, dignatarios mayas, dirigentes de organizaciones e instituciones; destacaron las demandas de mayor difusión de la Legislación, su adecuada distribución e inmediatez y prontitud en la solución de conflictos y controversias. El magistrado González Castro informó que en 1997 se continuarían los diálogos y que conjuntamente se presentarían proyectos específicos de justicia en comunidades indígenas.

4. *Otros temas.* Los restantes rubros del programa de modernización de la justicia eran los siguientes: la Informática Jurídica que se propuso proporcionar, al servicio de la judicatura, equipos de cómputo, correo electrónico e Internet para trámites y consultas judiciales; la construcción, iniciada en 1996 del Palacio de Justicia, recinto del TSJ, como un edificio funcional para concederle la imagen y dignidad que le corresponde al Poder Judicial; Autonomía Presupuestal, para lograr una auténtica autonomía financiera, mediante la asignación a favor del Poder Judicial de un porcentaje definido del presupuesto de egresos del Estado; Capacitación, Actualización y Especialización Judicial para que los recursos humanos del Poder Judicial tengan a su alcance las posibilidades de acceder a la capacitación, otorgándoles estímulos económicos y escalafonarios a quienes acrediten superación académica y profesional; y Unidad de Jurisdicción mediante la transferencia de funciones jurisdiccionales al Poder Judicial que se encontraban bajo la competencia del Poder Ejecutivo del estado, particularmente el Tribunal Electoral, el de Conciliación y Arbitraje, el Fiscal y el Contencioso-Administrativo, previa la aprobación del H. Congreso del Estado¹³¹.

¹³⁰ Puede observarse que esta forma de concebir un sistema jurídico alternativo presenta diferencias metodológicas respecto de la acepción que vimos sobre la alternatividad en el primer capítulo de este trabajo. La Ley de Justicia Alternativa creó el Centro de Asistencia Jurídica, el cual inició sus servicios en la ciudad de Chetumal y también, mediante una Delegación, en la zona norte del Estado, con sede en la ciudad de Cancún. Iniciada la promoción para que quienes tengan controversias de carácter jurídico, acudan a la conciliación o en su caso al arbitraje, se logró en Chetumal en solo un mes, conciliar 25 conflictos y a un año de su creación se atendieron 1,545 asuntos, dentro de los que son más frecuentes las disputas familiares, pago de alimentos, problemas de arrendamiento, entre otros. Existe la proyección, sujeta a los programas presupuestales, de extender sus funciones a los ocho municipios del estado. En la zona norte, el director del Centro de Asistencia Jurídica, licenciado Juan Castro Palacios informó que durante septiembre de 1998 se lograron conciliar 45 casos de 162 que fueron atendidos. En Cozumel, en el nuevo edificio que alberga al Juzgado Civil y al Juzgado Penal, funciona otra delegación del Centro de Asistencia. La ley fue reformada el 28 de enero de 1999.

¹³¹ Un tema que ha sido tratado en forma relevante en los recientes informes del TSJ es la cuestión relativa a los límites del estado. A raíz de que mediante el Decreto número 244 de la LV Legislatura del Congreso de Campeche, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 31 de diciembre de 1996, se decretó, con base en un Acuerdo Presidencial de 1940, la creación del municipio de Calakmul que afecta parte del territorio del Estado de Quintana Roo, el licenciado Joaquín González Castro fue uno de los principales impulsores de la lucha por la soberanía de Quintana Roo. Por su parte, el Ejecutivo del Estado, inició pláticas conciliatorias ante la Secretaría de Gobernación e instaló la Comisión Consultiva de los Límites de Quintana Roo, integrada por representantes de los tres poderes y de diversos sectores público y privado quintanarroense que ha llevado a cabo un arduo trabajo de investigación histórica con apoyo técnico en geografía, geodesia, arqueología y lingüística y, se presentó el 13 de febrero de 1997 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de los Artículos 105 Fracción I de nuestra Ley Suprema, un Juicio de Controversia Constitucional (9/97) a efecto de que se diriman a favor de Quintana Roo a la luz de la Constitución, de las leyes secundarias y de la historia, sus límites territoriales (con relación a la ubicación del punto put). Derivado del juicio iniciado contra el Estado de Campeche, y al

El 27 de febrero de 1998, ya en las instalaciones del Palacio de Justicia de la ciudad de Chetumal, el licenciado González Castro rindió el informe de actividades correspondiente al ejercicio judicial de 1997. En la reseña publicada el 10 de marzo de 1998 en la página de Internet del Tribunal, se informa que ese acto contó con la presencia de Mario Villanueva Madrid, Gobernador Constitucional, Jorge Mario López Sosa, Diputado Presidente de la Comisión Permanente de la Honorable VIII Legislatura, de los Magistrados que integran el Pleno del TSJ, de representantes de las Zonas Naval y Militar en el estado y de un gran número de funcionarios de los tres ordenes de gobierno; sin embargo, puede observarse que no se contó con la presencia de los dignatarios mayas, lo cual, a esas alturas era indispensable por la incorporación de un sistema de justicia maya en la estructura y organización del Poder Judicial.

El informe correspondiente al ejercicio de 1998 fue publicado en la página web del Tribunal el día 22 de marzo de 1999; el Presidente del Tribunal dijo: "Hoy podemos afirmar con que el Tribunal Superior de Justicia, sus tribunales y los medios alternativos de solución de controversias, han logrado que Quintana Roo sea uno de los Estados de avanzada en los sistemas de impartición de justicia del país".

b) Función jurisdiccional

El Poder Judicial contaba hasta principios de 1999 con los siguientes veinte juzgados: 6 Juzgados Penales de primera instancia (3 en Cancún, 2 en Chetumal y 1 en Cozumel); 5 Juzgados Civiles de primera instancia (3 en Cancún, 1 en Chetumal y 1 en Cozumel), 3 Juzgados Familiares (2 en Chetumal y 1 en Cancún); 2 Juzgados Mixtos de primera instancia (Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad) y 4 Mixtos Menores (Lázaro Cárdenas, Isla Mujeres, José María Morelos y Chetumal). Además, en segunda instancia, un Tribunal Unitario del Distrito Judicial de Cancún y dos Salas, una Civil y otra Penal.

1. *Radicación de juicios.* Durante 1998 se radicaron 17,942 juicios en el estado, lo cual representa un incremento de 29.72% desde 1996, pero en realidad la mayor incidencia se dio en el transcurso de 1998. Los incrementos que presenta el estado son, al decir del licenciado González Castro, "sin paralelo a nivel nacional".

El distrito judicial de Cancún —que comprendía hasta ese año además de los juzgados de Benito Juárez, los juzgados de Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas— atendió el 71% de los juicios; mientras que el distrito de Chetumal —que abarca el municipio Othón P. Blanco— conoció el 13.76%; Cozumel el 7.03%, Solidaridad 4.84% y el distrito judicial de Felipe Carrillo Puerto el 3.34% —que incluía los juzgados de Carrillo Puerto y de José María Morelos—.

2. *Expedientes civiles.* En materia civil, la tramitación de expedientes en el estado presenta dos aspectos relevantes relacionados con los asuntos de mayor incidencia: los convenios transaccionales y los juicios hipotecarios.

Los primeros, han representado desde una tercera parte del total de juicios civiles en 1996, hasta casi la mitad en 1998, pero en la práctica judicial del estado, en especial de Cancún, constituyen un vicio que se traduce en el abuso de la solicitud de homologación de simples contratos de arrendamiento con ratificación de firmas ante notario, o ante el propio juzgado, sin que se reúna el requisito de las transacciones (otorgamiento de recíprocas concesiones para terminar o prevenir controversias) previsto en el artículo 3134 del Código Civil del estado. Ello ha propiciado una burla de los derechos de los inquilinos ante la creciente demanda de habitación y vivienda que caracteriza a la inmigración, sin que la autoridad judicial haya reparado en la irregularidad de tales convenciones.

contestar la vista que se le otorgó a Yucatán como tercero interesado, surgió el hecho de que en 1975 modificó su Constitución Política (art. 14) para cambiar los límites de su territorio, por lo que solicitó le sean respetados los límites que dispone su Constitución. De permitirse lo anterior, resultaría afectado gravemente Quintana Roo en los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad. Por tal motivo, el Quintana Roo interpuso el 27 de mayo de 1997, demanda en vía de controversia constitucional (13/97) en contra de Yucatán; cf. *Controversias Constitucionales*, Comisión Consultiva de los Límites de Quintana Roo, junio, 1998. En noviembre de 1999, aún no había resolución judicial.

Corrobora lo anterior el escaso número de juicios especiales de desahucio que se ha mantenido en un promedio anual de 200, prefiriéndose desde luego la ejecución de los contratos transaccionales que en la vía de apremio permite inmediatas desocupaciones con el auxilio de la fuerza pública¹³².

Con respecto a los juicios hipotecarios, éstos crecieron de medio millar en 1996 a casi dos millares en 1998, lo cual obedece a las características propias de la población quintanarroense y, en especial, la cancenense, pero sobre todo a la situación nacional que atraviesan los deudores de la banca, así como a la jurisprudencia del Poder Judicial Federal que permitió por un lado que los apoderados de los bancos transitaran de la vía ejecutiva mercantil a la vía civil hipotecaria y, por otro lado, propició su incremento cuando en octubre de 1998 mediante la Contradicción de tesis 31/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inexistente la figura jurídica del anatocismo en el derecho federal mexicano y la validez de la convención previa de capitalización de intereses, entre otros temas afines; además fueron determinantes las recientes reformas en materia hipotecaria en el Código de Procedimientos Civiles vigente en el estado —con la adición del capítulo segundo al título decimocuarto mediante el decreto de fecha 5 de enero de 1995 por el que se creó la vía hipotecaria y la introducción de mayores elementos de expedites en ese juicio especial, según reforma publicada el 30 de abril de 1997 en el PO—.

En general 12,792 expedientes civiles en el estado representaron un incremento del 26.29% respecto del año 1997, de los cuales, en el distrito judicial de Cancún se tramitaron 4 de cada 5. Del total estatal, Cozumel atendió el 6.42%, Chetumal el 6.20%, Solidaridad 4.82% y Felipe Carrillo Puerto el 0.80% y este último distrito reflejó tanto en 1997 como en 1998 la disminución más notoria de juicios civiles (en 1997 representaba el 1.56% del total del estado).

3. *Asuntos familiares*. En materia familiar, el magistrado González Castro señaló que el crecimiento que se presenta “tampoco tiene precedente y merece un análisis multidisciplinario de las autoridades competentes para identificar causas y soluciones”.

En 1998 se registraron 2,708 juicios familiares en el estado, de los cuales más del 41% son relativos a divorcios necesarios y voluntarios; de ahí que podamos afirmar que el 0.2% de la población estatal mayor a la edad promedio para contraer matrimonio (20 años) tramita anualmente la disolución de su vínculo matrimonial en la vía judicial. El 77% del total de expedientes familiares se tramitaron en los distritos de Chetumal y Cancún, en el de Felipe Carrillo Puerto el 12.5%, en Cozumel el 8.1% y en Solidaridad el 2.5%.

4. *Causas penales*. En contraste, la materia penal registran una tasa no sostenida de crecimiento pues en el periodo 1996-1997 se incrementó un 30% mientras que durante el año 1998 descendió un 10%, alcanzándose apenas la cifra de 2,442 causa penales en el estado. De hecho la inconsistencia es tal que en el periodo 1995-1996 la estadística refleja una disminución del 15%. Lo anterior ha obligado al licenciado González Castro a señalar que es “también motivo de revisión por las autoridades encargadas de la persecución de los delitos”. Esta exigencia nos parece justificable porque no podemos decir que la disminución registrada sea un reflejo de la realidad cuando es del dominio público que la inseguridad ha crecido en forma considerable, siendo el factor demográfico y la falta de oportunidades de esa población causas suficientes para aumentar la criminalidad.

Por distrito judicial, en Cancún se tramitaron la mitad de las causas penales, en Chetumal una cuarta parte y en Felipe Carrillo Puerto el 6.5%. El robo es el delito de mayor incidencia en el estado, y otros que sobresalen son el de lesiones, incumplimiento de obligaciones de asistencia

¹³² Un límite a dicha situación se puso en marcha a mediados de 1999 cuando los jueces de Cancún empezaron a exigir que se acreditara la propiedad del inmueble y la autorización del dueño, en los casos de apoderados, pues aunque se derivan derechos personales del arrendamiento y no reales, el principio de que sólo puede rentar el que es dueño o el que tiene autorización para ello, se había soslayado indiscriminadamente y de manera, especialmente grave, en la única entidad federativa del país cuyo Registro Público de la Propiedad tiene efectos constitutivos en las traslaciones de dominio de bienes inmuebles, las cuales no surten efectos, aun entre las partes contratantes si no hay inscripción registral.

familiar, fraude, daños y abuso de confianza; por distritos es característico el delito de abusos deshonestos en Cancún, el despojo en Solidaridad, violación y homicidio en Cozumel y robo en Felipe Carrillo Puerto.

Podemos observar fácilmente que se requiere la erección de más juzgados en el estado, sobre todo familiares, y particularmente en el distrito de Cancún, que con una atención de asuntos igual que Chetumal, cuenta con un solo Juzgado familiar y el distrito de Chetumal cuenta con dos; y si bien tanto los municipios del distrito judicial de Cancún como el municipio de Othón P. Blanco tenían a principios de la década menos de doscientos mil habitantes, ahora tan sólo Benito Juárez duplicó su población y rebasa el medio millón de habitantes con una tasa de crecimiento anual superior por casi cuatro veces a la de Othón P. Blanco.

Lo anterior, lejos de ser un aspecto cuantitativo que de por sí justifica el aumento de juzgados, al tener en el fenómeno migratorio la causa de ese crecimiento, debe reconocerse que por su naturaleza incide principalmente en el ámbito familiar. De hecho también se refleja este factor familiar en el ámbito penal donde los delitos por incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar ha tenido un repunte importante. Por lo pronto, el Pleno del Tribunal ya autorizó la creación de nuevas plazas administrativas y de personal judicial; el edificio de los Juzgados Penales, junto a la Cárcel Pública en Cancún se remodeló y amplió con espacio para la instalación de un tercer Juzgado Penal. Por otra parte, el nuevo edificio que alberga a los restantes órganos y unidades administrativas del Poder Judicial en Cancún además tener mejores y más amplias instalaciones para todas sus funciones, cuenta con instalaciones para un juzgado de nueva creación, que podría ser el nuevo Juzgado Administrativo, aunque también se analiza la capacidad presupuestal para la creación del Juzgado Cuarto Civil; y afortunadamente en el informe de 1998 el Presidente del Tribunal ya avizora también la posibilidad de crear un juzgado familiar más.

De esta información estadística, es de notarse que el porcentaje de juicios que se ventilan en la zona maya no es proporcional al rubro poblacional. Así, la circunscripción territorial del distrito de Felipe Carrillo Puerto que abarcaba el municipio del mismo nombre y el de José María Morelos, comprende una población equivalente a más del 12% de todos los habitantes de Quintana Roo, pero se tramitan menos del 4% del total de juicios del estado. Aunque podemos advertir que si bien en donde mayor incidencia judicial se presenta en la zona maya es en asuntos familiares, el bajo número de juicios civiles y penales no significa que no existan controversias. Sin duda, podemos afirmar que sus habitantes resuelven la mayor parte de sus conflictos por conducto de sus propias autoridades.

c) Autonomía del Poder Judicial

La VIII Legislatura del estado realizó cambios a la Constitución Política local según reforma contenida en el decreto 136 publicado en el Periódico Oficial el día 9 de Julio de 1998 con el fin de garantizar la autonomía plena del Poder Judicial, lo cual significó una transformación de fondo de la función jurisdiccional.

Saliendo al paso de una discusión que en el ámbito nacional ha persistido durante décadas acerca de la reformulación de competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Quintana Roo consiguió a través de la reforma constitucional y la nueva LOPJ, un avance trascendente en la nueva fisonomía y alcance de su sistema de impartición de justicia. Esta reforma tiende a otorgar mayores garantías a los ciudadanos, regula los actos de las autoridades, preserva el equilibrio entre los tres Poderes, persigue la modernización del sistema de impartición de justicia y tiene la finalidad de elevar la calidad del proceso judicial, privilegiando la carrera judicial. Se amplían las garantías y los derechos del individuo y la sociedad frente a los actos ilegales o arbitrarios de los servidores públicos a través de la creación de tribunales administrativos o fiscales, dependientes del Poder Judicial. Además es ahora competencia del

Poder Judicial el Tribunal Electoral, la Defensoría de Oficio y el Consejo Tutelar para Menores Infractores, así como las controversias jurídicas que se susciten entre el Estado y uno o más de sus municipios, entre los municipios, entre el estado y sus trabajadores, entre el estado y los particulares, entre los municipios y los particulares (arts. 98, 75 fracción XXXVI, 103 y 109).

El equilibrio entre los Poderes del Estado se afianza desde el replanteamiento de las áreas de competencia y funciones del Poder Judicial. El Ejecutivo deja de participar en el proceso de designación de los magistrados, para ser ahora una atribución exclusiva de la Legislatura o de la Diputación permanente, en su caso, a propuesta del Pleno del TSJ (arts. 75 fracción XX, 77 fracción VIII y 102). De acuerdo con la penúltima reforma del primer párrafo del artículo 97 constitucional desaparecieron los Juzgados menores municipales de competencia mixta y el Jurado Popular. Con respecto a éste, queda un vacío legal porque en efecto la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial ya no incluye esta institución, a pesar de que no ha sido derogada la disposición contenida en la fracción VI, parte final del artículo 28 constitucional (concordante con la fracción VI del artículo 20 de la Constitución Federal) que establece "En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación". Sabemos que el desuso no deroga la ley.

d) Justicia de paz y juzgados menores

El vigente Código de Procedimientos Civiles para el estado de Quintana Roo contiene un título especial dedicado a los juzgados menores y a la justicia de paz, el cual no ha sido reformado desde su aprobación por la Legislatura local el 29 de octubre de 1980. Aunque sólo establece la cuantía para los juzgados menores —que no debía exceder a los cincuenta mil pesos (art. 2)— establece también disposiciones para los juzgados de paz —como su carácter uniinstancial (art. 23)— y la mayoría de sus disposiciones son comunes para ambos juzgados¹³³. Estos órganos judiciales se caracterizan por su oralidad, rapidez y ausencia de formalismos, y no se requiere la intervención de abogados; la presentación de la demanda puede ser por escrito y en los asuntos menores de trescientos pesos (de entonces) no se estableció la necesidad de integrar expediente alguno, bastando un breve registro en el libro de gobierno del respectivo juzgado. Además, el artículo 143 establece que los negocios ante los jueces menores no causarán costas cualquiera que fuere la naturaleza del negocio.

1. *Regulación constitucional.* La Constitución preveía originalmente en las fracciones segunda y tercera de su artículo 99 que el desempeño de la función jurisdiccional correspondía a los jueces de primera instancia (civiles, penales y familiares), a los jueces de primera instancia y menores de jurisdicción mixta y a los jueces de paz; sin embargo, dichas disposiciones fueron reformadas mediante el decreto 66 publicado en el número 10 extraordinario del PO de fecha 2 de septiembre de 1994 para disponer que el desempeño de la función jurisdiccional correspondía entonces a los recién instituidos Tribunales Unitarios, a los Juzgados de Primera Instancia y a los Juzgados Menores Municipales, desapareciendo así de la Constitución los juzgados de Paz.

No sería sino hasta el 9 de julio de 1998 cuando la nueva reforma constitucional dispuso que la función jurisdiccional es exclusiva de los Tribunales y Juzgados del Estado, que estarán a cargo de magistrados y jueces, los que actuarán de manera colegiada o unitaria, según lo determine la Ley, quienes en el ejercicio de su función actuarán sin más sujeción que a las leyes, la equidad y los principios generales del Derecho (art. 99). De la actual enumeración de los Tribunales y Juzgados, se advierte que reaparecen los juzgados de paz y desaparecen los juzgados mixtos menores:

¹³³ En la "Reseña Histórica del Tribunal Superior de Justicia" elaborada por el Instituto de Capacitación del Poder Judicial —hoy Instituto de Estudios Jurídicos— se explica que en 1975 se cambia la denominación de Juzgados de Paz por la de Juzgados Mixtos Menores Municipales, no obstante, observamos que en 1978 funcionaba un Juzgado Mixto de Paz en el municipio Othón P. Blanco; cf. dicha reseña en *Tribuna Jurídica*, número 13 (a partir de ese número se le menciona como Revista, en lugar de Órgano Informativo, del Poder Judicial del estado de Quintana Roo), noviembre 1997, Chetumal, Quintana Roo, pp. 63-68

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Tribunal Superior de Justicia, en el Tribunal Estatal Electoral, en Tribunales Unitarios y Juzgados de Primera instancia, Juzgados de Paz y en los demás órganos auxiliares de la administración de justicia que señale la Ley Orgánica respectiva (art. 97, primer párrafo).

2. *Su regulación en las anteriores leyes orgánicas del poder judicial.* Precisamente las Leyes Orgánicas del Poder Judicial reflejan la evolución de esta situación. La ley contenida en el decreto 152 y publicada en el PO el día 12 de marzo de 1981 —que derogó a la anterior y primera ley de la materia de 1975—, estableció una competencia para los juzgados mixtos menores en asuntos que no excedieran de cincuenta mil pesos y en tratándose de delitos cuya pena máxima no excediera de dos años, además de otras precisiones sobre asuntos familiares, jurisdicción voluntaria y certificación de autenticidad de firmas (arts. 133 y 134). Asimismo estableció como cuantía máxima para los jueces de paz o única instancia la cantidad de dos mil pesos y en los casos de delitos sancionados con prisión hasta de seis meses (art. 135). La LOPJ aprobada mediante el decreto 68 y publicada en el número 12 extraordinario del PO de fecha 15 de septiembre de 1994 no precisaba cuales eran los asuntos que estaban facultados para conocer los juzgados menores en materia penal, pero señalaba que conocerían de los negocios civiles y mercantiles cuyo monto no excediera de 500 días de salario mínimo, entre otros casos (arts. 98 y 99). A tono con la Constitución local, ya no reguló los juzgados de paz.

3. *La nueva LOPJ.* La actual Ley Orgánica se divide en cinco títulos, trece capítulos y 132 artículos; fue aprobada por la Legislatura local el 28 de enero de 1999, publicada en el número 4 extraordinario del PO el 15 de febrero¹³⁴. Esta ley establece que los jueces de paz son de competencia mixta y que su jurisdicción será ejercida dentro del territorio que determine el pleno del TSJ y que conocerán de los negocios civiles y mercantiles cuyo monto no exceda de los 500 días de salario mínimo general en el Estado; de los asuntos del orden familiar, incluyendo diligencias preliminares de consignación y actos preparatorios de juicio, con excepción de divorcios, nulidades de matrimonios, alimentos y juicios sucesorios; de los procesos penales respecto de delitos que no estén sancionados con pena privativa de libertad o cuya pena máxima de prisión no exceda de tres años; asuntos de jurisdicción voluntaria, siempre que en su jurisdicción no exista un juez de primera instancia, al igual que en materia familiar y penal; de la certificación de autenticidad de firmas en los contratos civiles, cuyo monto no exceda de 500 salarios mínimos generales vigentes en el Estado, siempre y cuando en su jurisdicción no existiere Notario; de la práctica de informaciones testimoniales, con excepción de aquellas que se relacionen a derechos reales o bienes inmuebles; y de los demás asuntos que le encomienden las leyes (arts. 71-73).

Esta nueva legislación también modifica la división de la jurisdicción territorial del Poder Judicial ampliando el número de 5 distritos judiciales que había a 8, es decir, uno por cada municipio (art. 75). De esa manera al distrito de Felipe Carrillo Puerto se le separa el Juzgado mixto menor de José María Morelos. Al distrito judicial de Cancún se le separan los juzgados mixtos menores de Isla Mujeres y Lázaro Cárdenas. Esos tres juzgados menores son sustituidos por acuerdo del TSJ en nuevos Juzgados de Paz y se constituyen en cabeceras de sus respectivos distritos judiciales¹³⁵. También se ordena que en cada cabecera de distrito habrá cuando menos un Juzgado de Paz (art. 76, párrafo segundo)¹³⁶.

¹³⁴ El 8 de diciembre de 1998, el Tribunal Superior de Justicia del Estado presentó a las Comisiones Unidas de Puntos Legislativos y de Puntos Constitucionales, el proyecto de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. El artículo cuarto transitorio del decreto 136 del 9 de julio de 1998, que antes hemos mencionado, por virtud del cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Local, dispuso un término de 180 días naturales para la expedición de esa nueva Ley Orgánica.

¹³⁵ Acuerdo por el que se crean los Juzgados de paz en los Distritos Judiciales de Chetumal, José María Morelos y Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, PO, 10 de marzo de 1999, número 6, extraordinario.

¹³⁶ Contradictoriamente, las recientes decisiones del Pleno han sido encaminadas a la supresión de los juzgados de paz en donde hay de primera instancia y también delegación del Centro de Asistencia Jurídica; así, en septiembre de 1999 se tomó el acuerdo de desaparecer el juzgado de paz de Chetumal.

II. UNA APROXIMACION AL DERECHO INDIGENA MAYA

Ser maya es ante todo una decisión, una ética que aúna pasión por los antepasados y deseo de perdurar.

A. Breton y J. Arnauld*

A. La constitución política del estado de Quintana Roo

La Constitución local fue dada en el Salón de Sesiones de la Legislatura Constituyente en la ciudad de Chetumal, el viernes diez de enero de mil novecientos setenta y cinco y, según su artículo primero transitorio, entró en vigor el 12 de enero de 1975, día de su publicación en el PO. Con un total de 179 artículos, se divide en diez títulos, el quinto de los cuales trata de la división de poderes y en su cuarto capítulo del poder judicial.

No contenía disposición alguna relativa a los indígenas, muy a pesar de que en la fecha de su aprobación la mitad de la población quintanarroense era indígena¹³⁷. Dentro del título primero, capítulo primero, "De las garantías individuales", se localiza el artículo 13 que contiene garantías de igualdad y que habría de adicionarse para dar cabida a la reforma indígena¹³⁸. Esta reforma forma parte de la generación de reformas constitucionales de los estados que se dieron como consecuencia de la reforma federal de 1992, pero no podemos evadir referencias desde la óptica de los textos de San Andrés Larráinzar.

1. Antecedentes de la reforma constitucional en materia de justicia indígena

Luego de la implementación en el estado del Programa de Modernización de la Administración de Justicia, que como hemos visto, retomó lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, y habiéndose realizado una consulta en los municipios de la llamada zona maya, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas, con la participación de los ayuntamientos, legisladores, dignatarios mayas, dirigentes de organizaciones e instituciones, se logró finalmente que el 7 de marzo de 1997, en el marco de la Reunión sobre Justicia Indígena de la Zona Maya, que el magistrado González Castro le presentara al Presidente Ernesto Zedillo un modelo de Ley de Justicia Indígena para el estado de Quintana Roo basado principalmente en el artículo 4º de la Constitución General de la República, que concede a las entidades federativas la facultad para legislar en materia de justicia indígena, sin que sea necesario reformar la Constitución Federal para crear modelos de justicia indígena en los estados de la nación.

* "Editorial" en el libro por ellos coordinado, *Los Mayas. La Pasión por los Antepasados, el Deseo de Perdurar*, p. 11

¹³⁷ Lo más que encontramos previo a la reforma de 1997 es una disposición agrarista contenida en el capítulo segundo "De las garantías sociales", en su título primero: "El Estado otorgará asesoría legal a los campesinos, a fin de impulsar el desarrollo rural integral con el propósito de generar empleos y el fomento de la agricultura, la ganadería y la explotación racional forestal, para el uso óptimo de la tierra, la organización de productores agropecuarios, su industrialización y comercialización, considerándolos de interés público" (art. 33 último párrafo).

¹³⁸ Su texto, antes de dicha reforma, era el siguiente: "El Estado garantiza la igualdad jurídica respecto de sus habitantes sin distinción de origen, sexo, condición o actividad social./ Todo varón y mujer serán sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley./ Toda familia tiene derecho a disfrutar de vida digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, en concordancia y coordinación con las leyes federales sobre la materia. Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. En materia de salubridad general se estará a las disposiciones que dicte la Federación de conformidad al contenido de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

En esa reunión, y ante el Gobernador Constitucional, el Pleno del TSJ y los dignatarios mayas del estado, el licenciado González Castro informó¹³⁹, que el sistema de justicia indígena propuesto se apegaría a las siguientes bases:

- 1) Reconocimiento constitucional a la jurisdicción de los tribunales indígenas.
- 2) La justicia indígena será impartida por jueces tradicionales.
- 3) Garantías para otorgar autonomía e independencia a los jueces tradicionales.
- 4) Establecimiento del ámbito de validez personal.
- 5) Establecimiento del procedimiento oral.
- 6) Establecer que la facultad de aplicar las normas de derecho consuetudinario, compete única y exclusivamente a los jueces tradicionales.
- 7) Los jueces tradicionales sólo tendrán competencia para conocer y juzgar de los litigios suscitados entre indígenas. Comprenderán las áreas del derecho penal, civil y familiar.

2. Iniciativa de reforma constitucional

El día 8 de abril de 1997, el Pleno del TSJ y el Ejecutivo estatal enviaron a la VIII Legislatura del Congreso del estado una iniciativa de reformas a la Constitución local. En la exposición de motivos se reflexionó acerca de la necesidad de que el TSJ se transformara y aceptara cambios que la sociedad demandaba con mayor fuerza cada día, principalmente en dos áreas, una relativa a la justicia alternativa, para la simplificación de los procedimientos en la solución de los conflictos de carácter jurídico de la sociedad en general —que ya hemos mencionado—, y la otra, para que las comunidades de la zona maya cuenten con un sistema de justicia indígena fundado en sus usos, costumbres y tradiciones.

Con conocimiento del debate nacional sobre reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena¹⁴⁰ y con el apoyo del IJ-UNAM, la iniciativa señaló dentro de sus objetivos:

Contar con una Ley de Justicia Indígena que permita a las etnias resolver sus conflictos en base a sus usos, costumbres y tradiciones, para lo cual se crea un sistema de justicia indígena propio para las comunidades de la zona maya de Quintana Roo.

Incorporar a la Constitución Política del Estado los principios y garantías indígenas contempladas en el actual texto del artículo 4º de la Constitución General de la República.

Los motivos que expuso la iniciativa señalaban que se buscaba dar una procuración e impartición de justicia inmediata en las comunidades indígenas, en donde los procedimientos orales y exentos de formalismos garantizara el acceso a la justicia de acuerdo a las tradiciones, cultura y costumbres, que durante siglos han conservado.

La solución de sus conflictos mediante la conciliación y el arbitraje, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimaciones de pruebas, apreciando los hechos en conciencia y dictando resoluciones a verdad sabida, configuraron a la justicia indígena como un capítulo específico de la justicia alternativa, así concebida en el estado¹⁴¹.

La iniciativa explicaba que el sistema de justicia indígena se integraría por jueces tradicionales en primera instancia y, en su caso, por un Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas, si las necesidades lo ameritaban. Los requisitos señalados para los juzgadores indígenas fueron los siguientes:

¹³⁹ Cf. la reseña correspondiente en *Tribuna Jurídica*, número 11, segunda época, mayo, 1997, pp. 45-46

¹⁴⁰ El licenciado González Castro expresaría más tarde al rendir el informe del ejercicio judicial del año 1997, que la falta de concreción jurídica de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar se debía a que en ellos se puso el acento en autonomía, soberanía, jurisdicción y otros temas de carácter conceptual y de teoría del Estado, mientras que en Quintana Roo el ejercicio legislativo se centró poniendo énfasis en los asuntos y temas de interés práctico propuesto por los propios indígenas y dignatarios mayas conjuntamente con los poderes Ejecutivo y Judicial.

¹⁴¹ A nuestro juicio, la razón de crear juzgados indígenas de conciliación y arbitraje obedece a la opinión de muchos investigadores que en sus trabajos de etnografía jurídica sobre diferentes grupos indígenas comprobaron que era a nivel conciliatorio en el que mejor se apreciaba la intervención de las autoridades tradicionales; dentro de la bibliografía sobre este asunto, podemos mencionar a Teresa Sierra, "Las conciliaciones indígenas" en *México Indígena*, 2ª época, año IV, núm. 25, noviembre-diciembre, INI, México 1988, y por lo tanto, nos remitimos a las generalizaciones que con base en dicha autora hicimos en el primer capítulo de esta investigación. Por otra parte, y con relación al arbitraje, en el capítulo 4, dijimos que recientemente se ha incrementado su desarrollo mediante la participación directa de los particulares en la solución de conflictos, principalmente en materia mercantil y en el ámbito internacional; cf. Luis Miguel Díaz, *Arbitraje: Privatización de la Justicia*, Colección de Ensayos Jurídicos, 2ª ed. Themis, México, 1998

debían ser miembros respetables de la población que dominasen el idioma autóctono, los usos y costumbres de la comunidad indígena, y dignos de confianza para orientar, conducir y avenir a quienes acudan a ellos, así como para proporcionar información en asuntos que requieran la intervención de los tribunales ordinarios. Observamos, que esto último implicaba la existencia de asuntos que no serían de la competencia de los jueces tradicionales, por ejemplo, por razón cuantía, debido a una concepción del sistema de justicia indígena como justicia de paz, además, de los casos en los que en el conflicto aparezca involucrado un indígena y otra persona que no lo es.

El texto propuesto por la iniciativa para adicionar un cuarto y quinto párrafos al artículo 13 es el siguiente:

Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y en su caso, de un Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas, dependiente del Tribunal Superior de Justicia.

La ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Podemos observar que la reforma propuesta incluía, al menos en apariencia, la doble vertiente del reconocimiento del derecho indígena de acceder a la jurisdicción: la de las autoridades, normas y procedimientos indígenas reconocidos por el Estado y la de los tribunales ordinarios estatales.

Por lo que se refiere a la primera, el párrafo cuarto refleja la intención de crear un sistema de justicia indígena dependiente del Tribunal Superior de Justicia, pues es de esa manera como el estado concibe la garantía del efectivo acceso a la jurisdicción estatal para los miembros de las etnias que habitan las comunidades indígenas. Es decir, no hay reconocimiento de la jurisdicción indígena; ésta se crea, se instituye, además, se inventa el cargo de jueces tradicionales y del tribunal de segunda instancia, todo dentro de la estructura de tribunal estatal. A pesar de conocerse el tratamiento que se dio en San Andrés, ni siquiera se hablará de sujetar a una convalidación u homologación estatal las decisiones o resoluciones de los tribunales indígenas porque el sistema indígena se concibe en Quintana Roo como un sistema estatal para los indígenas y no como una auténtica jurisdicción indígena.

Ahora bien, por cuanto al efectivo acceso a la jurisdicción de los tribunales ordinarios estatales, nada se dice de la obligación del estado de respetar las especificidades culturales en los casos en que los indígenas sean parte. Así, no existe la doble vía de aplicación del derecho indígena, como la expusimos a propósito de su implementación en Oaxaca, y la aplicación *recluida* al interior de las comunidades de la zona maya se nos presenta como no auténtica y limitada; pero estudiemos más en detalle.

3. El nuevo texto constitucional en materia indígena

La VIII Legislatura del estado de Quintana Roo aprobó la iniciativa anterior el 15 de abril de 1997 y fue turnada al Gobernador Constitucional para el efecto de su publicación. El correspondiente decreto, número 58, apareció publicado en el PO número 8, el 30 de abril de 1997 y adiciona los artículos constitucionales 7 y 99, relacionados con la justicia alternativa que ya hemos referido y el 13 en materia indígena.

La propuesta en esta materia fue modificada únicamente en lo que se refiere al cuarto párrafo para quedar como sigue:

Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de

Magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en Sala, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.

Esta modificación persiguió la introducción de dos elementos: por un lado, abrir la posibilidad de que la segunda instancia funcione de manera colegiada o unitaria, o en algunas otras instituciones; y, por el otro lado, que dicho funcionamiento sea determinado por el TSJ de acuerdo con las comunidades indígenas. Y aunque ya no se señala la dependencia del Sistema de Justicia Indígena respecto del TSJ, no encontramos razones para que no sea esa la intención del órgano legislativo.

Para consolidar el Sistema de Justicia Indígena, en la reforma del 9 de julio de 1998, se adicionó un segundo párrafo al artículo 97 constitucional que dispone que dicho sistema se regirá en los términos establecidos por la Constitución y la Ley reglamentaria respectiva.

4. Comentarios al marco constitucional indígena en Quintana Roo

Si consideramos la expresión de la Constitución Federal *la ley garantizará a los integrantes de los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado* con una interpretación amplia tanto del concepto *pueblos* como del de *jurisdicción*, entendiendo el primero en una acepción política y cultural y, el segundo, en el sentido asignado en el respectivo dictamen de la Cámara de Senadores, no solo en cuanto a procesos judiciales sino en general a las acciones administrativas del Estado¹⁴², entonces, debemos concluir que la tutela constitucional comprende no solo a quienes como integrantes de un pueblo indígena lo habitan sino a aquellos que aun emigrando de él conservan la pertenencia étnica.

En el ámbito de esta entidad, la Constitución local altera el sentido de la Constitución Federal y por ello restringe tal garantía en los párrafos cuarto y quinto de su artículo 13. En el cuarto párrafo se refiere en forma limitada a “los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas” y posteriormente agrega que “la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado”.

De lo anterior se desprende que la Constitución ordena que la Ley instituya un sistema de justicia indígena para que los indígenas resuelvan sus controversias jurídicas de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones, siempre y cuando reúnan el requisito de encontrarse habitando en las comunidades de la Zona Maya del Estado, por lo que en consecuencia, el último párrafo del artículo 13 en realidad se refiere a los miembros de las etnias que habitan en esas comunidades.

A pesar de sus limitaciones, es plausible que se haya previsto, como realmente se hizo, una legislación procesal indigenista para el interior de las comunidades de la Zona Maya y que a sus integrantes les sea protegido —y aún regulado y validado— el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, recursos y formas específicas de organización social, pues hemos visto que de acuerdo a los estudios etnológicos son las menos aculturadas¹⁴³, pero debe protegerse a los indígenas que no habitan en ellas porque no dejan por ese hecho de ser sujetos de protección de la garantía que otorga la Constitución Federal vigente, siendo necesario un ajuste al quinto párrafo

¹⁴² “La expresión jurisdicción del Estado no limita la responsabilidad del gobierno al ámbito estricto de los procesos judiciales, toda vez que la jurisdicción del Estado se extiende a otros campos, como es el caso de la planeación del desarrollo nacional y las acciones administrativas que le corresponden”: cf. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4ª ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1944, t. I, p. 1423

¹⁴³ Sobre procesos de aculturación, véase Rodolfo Stavenhagen, “Clases, colonialismo y aculturación” en *Las Clases Sociales en México*. Nuestro Tiempo, México, 1979, pp. 109-171. Sobre etnología en Quintana Roo, consúltese, Alfonso Villa Rojas, *Estudios Etnológicos*, en particular capítulos II a V y VII; e idem, “Los conceptos de espacio y tiempo entre los grupos mayas contemporáneos” en Miguel León-Portilla, *Tiempo y realidad en el pensamiento maya* (Apéndice I), 2ª ed., IIH, UNAM, México, 1986, pp. 119-167, particularmente 134 y 147-148. Así también, sobre las transformaciones generales de los mayas, Jacinto Arias, *El Mundo Luminoso de los Mayas: Estructura y Cambios Contemporáneos*, traducción de Jorge Ferreira Santana, SEP/Secretaría, 188, SEP, México, 1975; Richard A. Thompson, *Aires de Progreso. Cambio Social en un Pueblo Maya de Yucatán*, traducción de María Antonieta Hope, *Serie de Antropología Social*, 30, INI, México, 1974; y Marco Antonio de Paz, “Participación Política y Pueblo Maya” en *Boletín Electoral Latinoamericano*, vol. XIV, julio-diciembre, 1995, San José de Costa Rica.

de la constitución local para dar cabida a esa doble vertiente de la jurisdicción indígena que hemos venido mencionando.

Observamos que el pretendido reconocimiento de la jurisdicción de los tribunales indígenas mediante el mandato constitucional sobre derecho adjetivo indígena está limitado a los miembros que habitan en las comunidades de la zona maya del estado. Por ello, de conformidad con el reformado artículo 99 que establece que la función jurisdiccional es exclusiva de los Tribunales y Juzgados de Quintana Roo, los cuales "en el ejercicio de su función actuarán sin más sujeción que a las leyes, la equidad y los principios generales del Derecho", nos situamos ante una norma constitucional que no protege a los indígenas que se encuentren habitando centros urbanos.

Luego, debe adecuarse también la parte final del artículo 99 para especificar que "en el caso de asuntos que involucren a indígenas, se respetarán sus usos, costumbres y tradiciones". De esa manera se abarcaría en general a todos los órganos del Poder Judicial del estado que aplicarían, en su caso, el derecho consuetudinario indígena. Es necesario que volvamos más tarde a insistir en esta cuestión y que se amplíe a la esfera de los otros dos poderes del estado.

Por lo que hace al legislativo, debe recogerse el derecho indígena en las leyes civiles, penales, procesales, de salud, educación, etcétera, como lo hacen expresamente las Constituciones de Nayarit e Hidalgo; en el caso de Chihuahua, su Constitución se refiere exclusivamente a la legislación civil, en cambio establece la jurisdicción indígena penal al interior de sus comunidades y regula expresamente los ámbitos de educación y salud. La de Oaxaca establece que los jueces y procuradores de preferencia deben hablar la lengua del involucrado cuando éste es indígena y la de San Luis Potosí dispone que la deberán hablar los defensores sociales.

La inclusión constitucional del reconocimiento del derecho consuetudinario indígena, así sea en forma limitada con la expresión de "usos, costumbres y tradiciones", es necesaria porque observamos que en la legislación ordinaria, con excepción de la nueva normatividad para la zona maya, no existen disposiciones que tutelen los derechos de los indígenas.

B. Código penal para el estado de Quintana Roo

El Código Penal de Quintana Roo (decreto 22 publicado en el número 6 bis del PO el día 29 de marzo de 1991) cuenta con 267 artículos divididos en diez títulos.

En su artículo 20, fracción X (capítulo quinto, título segundo), se prevé el error de prohibición como causa excluyente de incriminación cuando "se realice el hecho bajo un error invencible respecto de alguno de los elementos esenciales que integran la descripción del tipo legal, o por error igualmente invencible, estime el sujeto activo que su conducta está amparada por una causa de licitud, o cuando el hecho se realice por error invencible sobre la existencia de la Ley o del alcance de ésta". En el caso de error vencible, el artículo 56 (título cuarto, capítulo tercero) se establece la aplicación "al sujeto que se encuentre en dicha situación hasta una mitad de las penas previstas para el delito de que se trate".

Por otra parte, el Código Penal no recoge las medidas que resultaron de la política criminal implementada a favor de los indígenas a fines de la década anterior. Así, en la legislación penal sustantiva local no existe disposición alguna que imponga la obligación al juez de tomar en cuenta, en los casos de que el procesado pertenezca a un grupo étnico indígena, sus usos y costumbres para fijar las penas, como lo dispone, por ejemplo la fracción V del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal.

En el Código Penal del estado, el capítulo primero que contiene las reglas generales para la aplicación de penas y medidas de seguridad (título cuarto), establece en el primer párrafo del artículo 52:

El Juez al dictar la sentencia que corresponda, fijará la pena o medida que estime justa dentro de los límites señalados para cada delito, teniendo en cuenta los aspectos objetivos y subjetivos del delito realizado: la lesión o peligro del bien jurídico; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; los motivos determinantes; las demás condiciones del sujeto activo o de la víctima, en la medida en que hayan influido en la comisión del delito y demás determinarán la gravedad del hecho y la culpabilidad del sujeto.

En el segundo párrafo de ese artículo se señalan adicionalmente cuatro circunstancias que de reunirse facultan al juez para que reduzca hasta la mitad de la pena que le correspondiese al delincuente y son: que no sea reincidente, que sea de notorio retraso intelectual, de escasos recursos económicos y de baja peligrosidad. Independientemente de que los indígenas como personas puedan situarse en alguna de estas circunstancias, no es lugar para encuadrarlos en cuanto a su condición étnica.

Ahora bien, el último párrafo del mismo precepto señala que "para los fines de la aplicación adecuada de las penas y medidas de seguridad, el Juez requerirá, en su caso, los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes". Esta disposición es importante cuando el juzgador se allegue dictámenes antropológicos, sociológicos o culturales, pero de cualquier forma no admite la consideración de los usos y costumbres indígenas.

C. Código de procedimientos penales para el estado de Quintana Roo

En el caso de la legislación procesal penal sí se introdujeron las reformas a que nos hemos referido en el capítulo anterior. El Código procesal penal del estado (decreto 96 publicado en el número extraordinario del PO el día 7 de octubre de 1980) cuenta con 646 artículos divididos en quince capítulos y ha sido reformado en dos ocasiones, una en 1992 y otra en 1994. Las reformas que nos interesan fueron aprobadas mediante el decreto 104, publicado el 30 de octubre de 1992 en el número 20 del PO.

Con motivo de dicha reforma, dentro de las reglas especiales para la práctica de diligencias y levantamiento de actas de averiguación previa se señala que el acta correspondiente contendrá, entre otros requisitos, la declaración del acusado en caso de estar presente y desee rendirla, haciendo constar si pertenece a algún grupo étnico autóctono (capítulo segundo, sección segunda, artículo 18, fracción IV).

Por cuanto a las reglas generales de la instrucción, al igual que los códigos procesales Federal y del Distrito Federal, se dispone que el tribunal que conozca el proceso deberá observar las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos, para conocer su edad, educación e ilustración; sus costumbres y su conducta anterior; los motivos que lo impulsaron a delinquir; sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; y entre otros antecedentes y circunstancias, la pertenencia del inculpado en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener (capítulo cuarto, sección primera, artículo 44).

Asimismo, durante la declaración preparatoria se tomará en cuenta, dentro de la información general del indiciado, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales (capítulo cuarto sección segunda, artículo 56).

A diferencia de la redacción que se da en los otros códigos estudiados que señalan que el juez *procurará* allegarse dictámenes periciales, el de Quintana Roo establece que cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena, será imperativo invariable para el juzgador

allegarse dictámenes periciales sociológicos y antropológicos, a fin de que profundice el conocimiento de la personalidad del acusado y capte su diferencia cultural, en base a la cultura media regional. En relación a los respectivos peritos, también se admite la posibilidad de que sean peritos prácticos y no titulados y, además, que sean personas que pertenezcan al correspondiente grupo étnico indígena (capítulo sexta, sección cuarta, artículos 151 y 152).

Finalmente, las sentencias deben contener, entre otros datos, el grupo étnico indígena al que pertenezca el acusado y su idioma (capítulo decimoquinto, sección undécima, artículo 618, fracción III) y, se prevé, como causa de reposición del procedimiento haber omitido la designación del traductor al inculpado que no hable o no entienda suficientemente el idioma castellano, en los términos de ley (capítulo décimo, sección segunda, artículo 314, fracción XII).

Precisamente en cuanto al traductor, el artículo 22, fracción II, inciso D) establece que si el inculpado fuere aprehendido o se presentare voluntariamente a la autoridad competente, si no hablare suficientemente el idioma español, se le designará traductor quien le hará saber sus derechos, pero no se hace señalamiento expreso a favor de los indígenas —ni en la sección tercera titulada *intérpretes*, en el capítulo decimoquinto, artículos 527-533— y sobre todo no se puntualiza que el traductor lo asista en todos los actos procedimentales posteriores a la averiguación previa. El tema de notificaciones (artículos 628-646, sección duodécima del capítulo decimoquinto) omite una prevención similar a la del artículo 83 del CPP del Distrito Federal en el sentido de que el notificador debe asistir de un traductor en los casos en que la persona por notificarse no hable o no entienda suficientemente el español. Por ello, resulta necesario precisar que el traductor debe asistir al indígena en todos los actos procedimentales.

Lo anterior es indispensable también para una correcta comunicación con el defensor —el cual preferentemente debería dominar el idioma del inculpado—. Tampoco existe en el código que analizamos obligación alguna a cargo del juez a efecto de que, durante el juicio, de oficio o a petición de parte, verifique que perdure ese canal de comunicación ni se le conceden facultades para que si lo estima prudente nombre otro traductor para mejorar dicha comunicación.

Es preciso que también se garantice al acusado el derecho de que su defensor le haga saber las notificaciones que haya recibido, pues de conformidad con los artículos 633 y 634 basta que el Tribunal notifique al defensor para tener por cumplida la notificación de resoluciones. Sin embargo, esta situación presenta un grave riesgo ante el incumplimiento del deber ético y profesional del defensor cuando éste además de dejar de transmitir a su defenso el contenido de dichas notificaciones deja de interponer los medios de impugnación conducentes; así, al margen de su responsabilidad penal, causaría un perjuicio inmediato al condenado, privándole no sólo del conocimiento de la resolución sino también del derecho de impugnación.

Al respecto, hay un caso concreto que es ilustrativo de esa situación. El 3 de noviembre de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos envió a la entonces Presidenta del TSJ del estado de Quintana Roo, licenciada Celia Pérez Gordillo —por cierto, luego de otros cargos, Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a partir del 4 de mayo de 1999—, el Documento de No Responsabilidad número 887/92 que se refiere al caso de una persona que se quejó de que la Sala Unica del Tribunal se había excedido en los términos marcados por la Ley para resolver un recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia penal dictada en su contra por el Juez de Primera Instancia de Cozumel. Sin embargo, el toca penal o expediente respectivo había sido oportunamente resuelto por el Tribunal de apelación confirmando la sentencia condenatoria y, si bien, fue notificada al defensor de oficio adscrito al juzgado, no fue posible informarle al quejoso la resolución al haber sido trasladado a otro centro penitenciario.

La CNDH concluyó que aunque no se había notificado directamente al interesado, la notificación sí fue legalmente hecha y en forma personal “con base en las disposiciones sobre el

particular del Código de Procedimientos Penales”¹⁴⁴. Desde luego, en un aspecto formal no hubo responsabilidad para el TSJ, pero sí para la defensoría de oficio, institución que hasta 1998 estuvo a cargo del Poder Ejecutivo y ahora pasó al Poder Judicial del estado.

D. La ley de justicia indígena del estado de Quintana Roo

El 10 de abril de 1997 el Gobernador del estado y el pleno del TSJ enviaron en forma conjunta la iniciativa de Ley de Justicia Indígena al Congreso del estado, en donde sus Comisiones de Puntos Constitucionales, de Puntos Legislativos, de Justicia, de Asuntos Indígenas y de Derechos Humanos procedieron a su estudio, análisis y dictamen.

En su dictamen, los diputados comisionados consideraron, por un lado, que en la mayoría de los casos, las prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre los propios indígenas no sólo no contradicen sino que podrían complementar las del derecho positivo y reconocieron, por el otro lado, el hecho real y lamentable de que en algunos casos la ley no siempre se aplica a los indígenas con sentido de justicia y a veces persisten resabios discriminatorios. Con la intención de atender las demandas de justicia, para la población maya, sector por mucho tiempo olvidado en materia de justicia, y con el concepto tradicional de esta etnia, las comisiones de la legislatura decidieron el 4 de agosto de 1997 aprobar la iniciativa para dar un marco jurídico que les permita a las comunidades indígenas el acceso a una justicia adecuada, sin agraviarlos ni ofenderlos en sus manifestaciones culturales, en sus usos y costumbres¹⁴⁵.

Al día siguiente, a solicitud de la Comisión Permanente de la VIII Legislatura del estado de Quintana Roo, el licenciado González Castro, acompañado de los magistrados Lizbeth Loy Song Encalada y Oscar Enrique Aguilar Angulo y del doctor Manuel Avila Fernández, Director del Instituto de Capacitación del Poder Judicial, acudieron ante los diputados con la finalidad de responder y aclarar diversas interrogantes en relación al proyecto de Ley.

Finalmente, el 6 de agosto, la VIII Legislatura aprobó la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo mediante el decreto número 79 publicado en las páginas 2 a 11 del tomo II, número 10 extraordinario, 5ª época del PO de fecha 14 de agosto de 1997.

1. Exégesis de la ley de justicia indígena¹⁴⁶

Como consecuencia de la reforma a la Constitución local fue promulgada la Ley de Justicia Indígena, que consta de 8 capítulos, 31 artículos ordinarios y tres transitorios. En sus primeros artículos dice que su aplicación es de orden público e interés social y de observancia general en las comunidades en las que se establezca el Sistema de Justicia Indígena para resolver las controversias jurídicas de naturaleza civil, familiar y penal que se susciten entre sus miembros, a quienes el estado garantizará el pleno ejercicio de los derechos que *otorga* —no reconoce— esta Ley (arts. 1, 2, 4 y 14).

a) Sistema de justicia indígena

El Sistema de Justicia Indígena se define como el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos de mediación, conciliación y arbitraje, incluyendo ejecución de

¹⁴⁴ Cf. *Informe sobre la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el Estado de Quintana Roo. Mayo 1993-Noviembre 1994*, CNDH, México, 1995, pp. 20-21. El texto completo de ese Documento de No Responsabilidad fue publicado en *Gaceta*, número 29, CNDH, México, 1992, pp. 256-258.

¹⁴⁵ Cf. el dictamen y decreto respectivo en *Tribuna Jurídica*, número 12, agosto, 1997, pp. 11-19.

¹⁴⁶ Un análisis preliminar que hicimos del contenido de esta ley, con algunas propuestas concretas, fue presentado el día 13 de marzo de 1998 en la ciudad de Cancún como ponencia en el “Foro de Consulta sobre la Reforma Política Integral del Estado de Quintana Roo” y entregado a la Comisión especial organizadora de dicho evento, integrada por representantes de los tres poderes del estado. Posteriormente, el licenciado González Castro y el doctor Avila Fernández acogieron amablemente la petición que hicimos para que se publicara un resumen de dicha ponencia en la revista *Tribuna Jurídica*, y apareció en el número 15, mayo, 1998, pp. 86-89. El texto íntegro de la Ley lo transcribimos en el apéndice de esta tesis.

resoluciones, que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del estado, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia (arts. 6, 27 y 28); pero dicho acceso a la jurisdicción es específicamente en cuanto a impartición de justicia, por lo que no agota la protección constitucional sino sólo en lo que se refiere al primer párrafo del artículo 13; ya vendría posteriormente la legislación complementaria.

1. *¿Fuero indígena o jurisdicción especializada?* Asimismo, se establece que la justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común, en tanto que esta jurisdicción siempre estará expedita en los términos y condiciones que establecen las constituciones federal y local y las leyes ordinarias que la reglamentan.

No se ha creado un fuero indígena porque la llamada justicia indígena, si bien, es diferente a la jurisdicción ordinaria, es en realidad una jurisdicción especializada, la cual, por ser alternativa permite a los indígenas sujetos a esa jurisdicción optar por ella o, en caso de no aceptar su mediación, no llegar a un arreglo conciliatorio o no someterse a su arbitraje, acudir a los tribunales competentes del fuero común (art. 11). Tampoco puede considerarse que se trate de un fuero porque la falta de disposiciones expresas en la Ley de justicia indígena, remite a la aplicación supletoria de los Códigos procedimentales civil y penal del estado (art. 5) y, de conformidad con esta ley, la función jurisdiccional en materia indígena corresponde al TSJ (art. 3).

De esa manera, la jurisdicción especializada en materia indígena en Quintana Roo está en consonancia con la interpretación constitucional ortodoxa de que la función jurisdiccional es a cargo del Estado; no implica el reconocimiento de la jurisdicción indígena sino el otorgamiento de una jurisdicción indigenista. Aquella propuesta inicial que anunciaba el reconocimiento constitucional a la jurisdicción de los tribunales indígenas y el establecimiento del ámbito de validez personal nunca se dieron; y respecto de éste, al igual que en Colombia, en realidad se trata de un régimen territorial y corporativo, pero además no exclusivo sino alternativo; los indígenas que no viven en sus comunidades y se asimilan a la población común quedan sometidos a las leyes comunes, en igualdad, aparente, de condiciones con esta población; o sea que el ámbito de validez de la ley indígena no es personal, no lo protege fuera de su comunidad.

2. *Delimitación y efectos jurídicos respecto de la zona maya.* Así como en la Constitución local, la Ley de justicia indígena sigue una interpretación restrictiva de la expresión "integrantes de los pueblos indígenas", restringiéndola a quienes habitan las comunidades indígenas de la Zona Maya (art. 25). Por el contrario, la expresión "integrantes de los pueblos indígenas" significa, en un sentido amplio, que la garantía constitucional es para todos los indígenas, sin considerar que habiten o no las comunidades de las que son o fueron parte integrante; es decir, lo que cuenta es su condición étnica, no la circunstancia de que continúen viviendo en un determinado asentamiento, población o comunidad indígena, pues el hecho de emigrar por razones económicas o de otra índole no les quita su condición social de pertenencia al grupo étnico, que merece ser tutelada aunque residan en un centro urbano. Lo anterior es válido a pesar de que respecto de los inmigrantes se presenta el problema de saber hasta qué punto puede considerárseles indígenas por el hecho hablar lengua vernácula cuando entran en un proceso de asimilación o integración cultural.

Históricamente, todo el territorio en el que se asienta nuestro estado es zona maya y de ello da cuenta la arqueología. Así, según el Centro Regional en Quintana Roo del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), hay en la actualidad 9 sitios arqueológicos abiertos, 3 de ellos en el sur: Kohunlich, Dzibanché, Oxtankah (este último, a 9 kilómetros de Chetumal, fue inaugurado el 27 de agosto de 1998).

Kohunlich es un sitio que cuenta con un conjunto de cuatro estructuras alrededor de la plaza principal, el juego de pelota y el famoso Templo de los Mascarones, edificio que fue saqueado en 1968, pero que marcó el inicio de sus primeros trabajos arqueológicos; su nombre,

del inglés, *Cohoon ridge* (lomerío de corozos), procede del nombre de un campamento maderero de los años treinta o cuarenta del presente siglo, el cual, el arqueólogo Víctor Segovia transformó a finales de los sesenta al actual Kohunlich para que se asemejara a la pronunciación maya¹⁴⁷.

Dzibanché es uno de los Proyectos Especiales de Arqueología cuyos trabajos comenzaron en 1993; se localiza aproximadamente 20 kilómetros al norte de la carretera Escárcega-Chetumal, cerca del poblado de Morocoy; es el de mayor monumentalidad y extensión en la región, superior al sitio vecino de Kohunlich, del que lo separan 35 kilómetros; su centro ceremonial incluye varios templos sobre grandes basamentos piramidales, uno de los más importantes es el templo VI o templo de los dinteles; el nombre dzibanché significa escritura sobre madera y, precisamente, el dintel sur del templo VI tiene una fecha inscrita que ha sido interpretada, en su versión más aceptada, como 733 d.C. por Sylvanus Morley; su edificio más importante durante el Clásico Temprano (300-600 d.C.) es el templo del Búho, su basamento protege y conduce a una cripta funeraria, cuyo sepulcro principal aún no había sido excavado a fines de 1995 y su importancia radica en la similitud excepcional del concepto de forma y función que tiene el Templo de las Inscripciones, en Palenque, aunque anterior a éste¹⁴⁸.

La gran cantidad de restos arqueológicos todavía visibles en el sur de Quintana Roo demuestran que por el gran desarrollo alcanzado durante el Clásico Tardío y Terminal (600-900 d.C.) debieron haber vivido en la región más de un millón de mayas, cifra superior a la de la ocupación actual y que demuestran que la despoblación no fue una constante, a pesar la baja densidad que existía en el cacicazgo de Uaymil o Chetumal ya en la época de la llegada de los españoles; Kinichná o "casa del sol" se encuentra a tres kilómetros de Dzibanché y está constituido por un conjunto de edificios entre los que destaca una gran acrópolis, una de las muy contadas que existe en la región; además, se encuentran también en la zona otros dos sitios en los que hasta 1995 no se habían realizado trabajos de excavación: uno de ellos es el denominado Tutil y el otro se conoce como Complejo Central¹⁴⁹.

Los 6 sitios abiertos en el norte del estado son el Rey, San Gervasio, Xel-Ha, Tulum, Muyil y Cobá¹⁵⁰. Los estudios arqueológicos de la zona nororiental de la península de Yucatán han revelado que sitios como Tulum, Tankah, Xel-Ha, Xaman-Ha (agua del norte, en lo que actualmente es Playa del Carmen), X-Caret, Rancho Ina y San Gervasio (en Cozumel) estuvieron ocupados desde el periodo Preclásico Tardío (300 a 50 a.C.) y se desarrollaron hasta alcanzar en los siguientes periodos, Clásico Tardío (600-900/100 d.C.) y Postclásico (900/100-1518), una fuerte importancia política comercial, aunque las manifestaciones culturales que han perdurado pertenecen al último periodo¹⁵¹.

También se ha anunciado la apertura próxima de tres sitios más: El Meco, al norte; y Chakanbakán y Chacchoben, al sur; éste último se localiza a 57 kilómetros al norte de Bacalar; está conformado por diversos conjuntos arquitectónicos y es uno de los sitios más grandes y

¹⁴⁷ Cf. Enrique Nalda y Adriana Velázquez, "Kohunlich, Quintana Roo" y de la última, "Cosmogonía y Vida Cotidiana en Kohunlich", ambos en *Arqueología Mexicana*, vol. II, núm. 11, enero-febrero 1995, pp. 84-85 y vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 32-36, respectivamente.

¹⁴⁸ Cf. Enrique Nalda, "El Templo VI de Dzibanché. Escritura sobre Madera" y Luz Evelia Campaña V., "Una Tumba en el Templo del Búho. Dzibanché", ambos en *Arqueología Mexicana*, vol. I, número 6, febrero-marzo 1994, p. 75 y vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 28-31

¹⁴⁹ Cf. Enrique Nalda, Luz Evelia Campaña y Javier López Camacho, "Sur de Quintana Roo. Dzibanché y Kinichná" en *Arqueología Mexicana*, vol. II, núm. 10, octubre-noviembre 1994, pp. 14-19

¹⁵⁰ Para la información de la vida cotidiana en éste último, véase Linda Manzanilla (ed.), *Cobá, Quintana Roo. Análisis de Dos Unidades Habitacionales Mayas del Horizonte Clásico*, Arqueología, Serie antropológica, 82, IIA-UNAM, México, 1987

¹⁵¹ A diferencia de los murales de Cobá que pertenecen al Clásico y aluden a la guerra, "en los murales de la costa de Quintana Roo pueden encontrarse conceptos íntimamente ligados a la vida de los mayas, a su subsistencia y su cosmovisión; escenas asociadas: agricultura/fertilidad de la tierra; lluvia/abundancia; vida/muerte, renacimiento del cosmos y sus tres niveles: cielo, tierra e inframundo/los ciclos astrales. Entre las necesidades terrenales y sus representaciones celestes reflejadas en espejo, el complejo lenguaje del círculo y la greca, el color y la textura, el claroscuro y el relieve. Ciudades al filo de esos dos abismos: el mar y la selva, donde la luz dialoga elocuentemente con la sombra"; cf. Leticia Staines Cicero, "Los Murales Mayas del Postclásico" en *Arqueología Mexicana*, vol. III, núm. 16, noviembre-diciembre 1995, pp. 56-61 y Martine Fettweis-Viénot, "Frescos en Peligro" en A. Breton y J. Arnaud (coords.) *Los mayas*, pp. 83-89

complejos de la región, cuyos trabajos de investigación y exploración por parte del INAH se iniciaron a mediados de 1994¹⁵².

Otros sitios en la región sur son Xul-ha, San Antonio Soda, Ichpaatún, Rancho El Corozal, Calderitas, Tamalcab, San Manuel, Nohichmul, El Suspiro, Mario Ancona, El Resbalón (antes Chacná), Kuché, Akalak, Nabalak, Nachicomon, La Laguna, La Unión, Nicolás Bravo, Polbox; al norte de Bacalar y hacia el centro del estado se encuentran: Margarita Maza de Juárez, Limones, Las Panteras, Valle Hermoso, Lagartera, Uomuul, Ramonal, Chichmuul, Kiic, Tupak, Punta Pájaros, Yocop, Xlahpak, Capechén, Chunyaxché y Muyil; y hacia el norte del estado: Akumal, Yalkú, Chakalal, Xaac, Paamul, Agua Grande, El Cedral (estos dos en Cozumel), Xcalacoco, Punta Sur de Isla Mujeres, Mulchic, Coxol, Boca Iglesias, Ecab, Sinsimato, Chiquilá, Vista Alegre, San Angel y Kantunilkin¹⁵³.

Por otra parte, basta revisar las estadísticas demográficas respecto de la población indígena que vertimos previamente, en donde se advierte que los municipios del norte del estado, particularmente Solidaridad y Lázaro Cárdenas, conservan altos porcentajes de hablantes de lengua indígena, en su gran mayoría lengua maya, y con altos índices de monolingüismo.

No obstante, los estudios etnográficos basados en el grado de aculturación ubican en la actualidad a los pueblos mayas en el centro del Estado. Salvo la mención que se hace en el tercer artículo transitorio de la Ley de justicia indígena que dice que dicha ley deberá difundirse en los idiomas español y maya y particularmente en la zona centro de la entidad, el problema es que ni la Constitución ni la Ley definen lo que debemos entender por zona maya. La voz popular y el discurso político siempre han coincidido en la división de Quintana Roo en tres zonas, correspondiendo a la del centro la denominación de maya, pero ¿quién puede negar que a todo lo largo y ancho de nuestra entidad habitan indígenas?

Por ello, por la composición pluricultural de Quintana Roo, el acceso pleno a la jurisdicción del estado debe ser reconocido en la Constitución local como garantía para todos los indígenas que habiten en todo el territorio del estado; así, propusimos desde marzo de 1998 que debía legislarse en las demás áreas de la materia indígena que escapan a la competencia de la Ley de Justicia. Con satisfacción, vimos la aprobación en julio de ese año de una ley complementaria en materia de derechos, cultura y organización indígena, pero aún es insuficiente.

b) Establecimiento de los órganos jurisdiccionales

De conformidad al artículo 7, el TSJ tiene la facultad de determinar en cuáles comunidades habrá un juez tradicional, así como para establecer los órganos superiores integrados por magistrados que funcionarán en Salas, Tribunales Unitarios o en otro tipo de instituciones.

En el primer caso, se dispone que para tomar dicha determinación oír al Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, órgano creado por esta Ley y en cuya conformación figuran representantes mayas.

En el segundo caso, la facultad concedida al Tribunal es omnimoda y, por lo tanto, contraria a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional dado que la propia Legislatura modificó el proyecto de iniciativa para introducir la necesidad de que la determinación de esos órganos se lleve a cabo de común acuerdo con las comunidades indígenas. Creemos que debe adecuarse esta disposición para permitir que fluya el espíritu de las reformas en materia indígena que en esencia se puede

¹⁵² Cf. Ma. Eugenia Romero, E., y Juan H. Riqué Flores, "Explorando un Nuevo Sitio, Chacchoben, Quintana Roo" y; Enrique Nalda y Javier López Camacho, "Investigaciones arqueológicas en el sur de Quintana Roo" ambos en *Arqueología Mexicana*, vol. II, núm. 15, septiembre-octubre 1995, pp. 71-72 y vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995, pp. 12-25, respectivamente.

¹⁵³ A mediados de 1998, la prensa local informó que se han encontrado nuevos vestigios arqueológicos, principalmente en el municipio Isla Mujeres: uno de ellos es Nohoch Pich (*Pich*, grande, se trata de un árbol cuyo nombre correcto es Huanacastil), conformado por 7 vestigios de la época Postclásica (1200-1550 D.C.), uno de los cuales mide 8 metros de alto por 15 de longitud y, otro vestigio, es Oxmul (lugar de ramones); a propósito, es famoso el comentario del arqueólogo que realizó una expedición en la región sur del estado en 1937, César Lizardi Ramos: "donde hay ramones puede haber ruinas y donde hay ruinas siempre hay ramones". Otro hallazgo de basamentos y templos, 50 metros al sur de Xcalacoco, fue dado a conocer el 13 de marzo de 1999.

sintetizar como el mayor involucramiento de los destinatarios en este sistema de justicia, permitiendo espacios democráticos a favor de los indígenas mayas. La mejor manera para hacerlo, sería que se consultara al Consejo de la Judicatura, o a las comunidades indígenas, por conducto de las autoridades de los centros ceremoniales mayas.

Y es que la ausencia de la consulta indígena pareciera no tener interés para el estado. Existe mayor preocupación por tener el control de la jurisdicción que por respetar la pluriculturalidad. En ese sentido, el artículo 29 dispone que el Pleno del TSJ, “en la aplicación de los procedimientos, acuerdos y resoluciones en materia de justicia indígena, *asi como en los casos no previstos en la presente ley*, dictará las disposiciones de carácter general necesarias para que se cumplan los objetivos del Sistema de Justicia Indígena”. No hay necesidad de saber que piensan los destinatarios.

1. *El Consejo de la judicatura de la justicia indígena.* La ley crea este Consejo (art. 8) con las atribuciones de capacitar y orientar a los jueces tradicionales y para vigilar el desempeño de sus cargos así como el de los magistrados de asuntos indígenas, validar sus nombramientos y vigilar que dichos órganos cuenten con lo necesario para el cumplimiento de sus funciones; además, la facultad ya mencionada de que el Consejo será oído por el TSJ para la determinación de las comunidades en las que se establecerán los jueces tradicionales y propondrá la designación de éstos ¹⁵⁴.

Para su integración el Consejo contará con un magistrado de asuntos indígenas designado por el TSJ, quien fungirá como presidente del Consejo. También contará con un representante designado por cada centro ceremonial maya ¹⁵⁵. Esta facultad de designación otorgada a los centros ceremoniales representa una gran utilidad para los indígenas mayas pues con ello se garantiza que todas las facultades que se le atribuyen a dicho Consejo sean un ejercicio de independencia y participación de sus auténticos representantes. La inclusión de éstos en el Consejo, permite conceder un mínimo de dignidad a la función de “capacitar” a los jueces indígenas para aplicar el derecho “indígena”.

2. *Jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas.* El artículo 9 dispone que a propuesta del Consejo, el TSJ designará a los jueces tradicionales. Por cuanto a los magistrados de los órganos superiores, cabe observar que cuando la Ley habla del establecimiento de tales órganos (art. 7), no dice que el TSJ designará a los magistrados, sino únicamente que tales órganos estarán integrados por magistrados y aún cuando se refiere a que funcionarán en Salas, Tribunales Unitarios, o en las Instituciones que determine el propio Tribunal Superior, nunca expresa que éste estará facultado para designar a los magistrados de tales órganos superiores.

Desafortunadamente, este resquicio de la Ley no permite concluir una facultad a favor del Consejo de la Judicatura o de las comunidades indígenas. Hemos dicho que el Consejo validará los nombramientos de los magistrados, luego no es su facultad nombrarlos. Por su parte, el TSJ sólo está facultado expresamente por los artículos ordinarios para designar al magistrado que se desempeñe como Presidente del Consejo de la Judicatura.

El problema se resuelve al recurrir al artículo segundo transitorio, porque estamos ante el caso de una interpretación auténtica —que es la que realiza el propio legislador— con la que se aclara la facultad del TSJ para designar a los magistrados. Dicho precepto establece que “en tanto el Tribunal Superior de Justicia designa a los magistrados o los órganos que atiendan las

¹⁵⁴ Sin duda, estamos ante una influencia de la introducción en México en 1995 del Consejo de la Judicatura Federal, el cual desempeña funciones de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en cuya conformación están integrantes del propio Poder Judicial y consejeros nombrados tanto por el Senado como por el Presidente de la República (artículos 94 y 100 de la Constitución Política Federal).

¹⁵⁵ El 14 de octubre de 1997, los dignatarios mayas manifestaron su petición de que sea reconsiderado el número de centros ceremoniales mayas, y solicitaron la inclusión del de La Cruz Parlante. Como consecuencia, el artículo 8 de la Ley de justicia indígena fue reformado mediante el decreto 90, publicado en el PO número 21 el 14 de noviembre de 1997, cambiando el número de cuatro por el de cinco representantes de los centros ceremoniales, para adecuar dicho número a los centros ya reconocidos: Tixcacal Guardia, Chanchal Veracruz, Chumpon y Tulum. En esa única reforma a la Ley, se agregó también la expresión “asi como en los casos no previstos en esta Ley” al recientemente comentado artículo 29

inconformidades que se presenten en contra de las actuaciones de los jueces tradicionales, el Tribunal designará a uno de sus magistrados". No obstante, esta disposición por otra parte es incongruente debido a que para el nombramiento de los jueces tradicionales se requiere de la propuesta del Consejo de la Judicatura; dicho Consejo estará presidido por un magistrado de asuntos indígenas designado por el TSJ; para esa designación es necesario que existan tales magistrados y son ellos quienes en Salas o en Tribunales Unitarios resolverán las inconformidades (arts. 30 y 31). Luego es inconcebible que funcionasen los jueces tradicionales y que no esté determinado el magistrado o los órganos que atiendan las inconformidades.

Por cuanto a las características que deben reunir los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, éstas son: ser miembros respetables de la comunidad, que dominen el idioma, y conozcan los usos, las costumbres y tradiciones de su comunidad, sin que sea necesario reunir los requisitos o tenga los impedimentos establecidos en la LOPJ, esto es, básicamente, que no necesitan ser licenciados en derecho y desde luego pueden ser ministros o sacerdotes del culto religioso maya¹⁵⁶.

El carácter jurisdiccional de los jueces tradicionales es lo que hace diferente a los mecanismos alternativos a la justicia ordinaria previstos en la Ley de Justicia Alternativa, que si bien, establece la conciliación, mediación y arbitraje, el cumplimiento de los acuerdos y los laudos dictados por los árbitros del Centro de Asistencia Jurídica se exigirán en vía de ejecución de sentencia ante los tribunales del fuero común.

De esa manera, la Ley de Justicia Indígena establece que los convenios por virtud de los cuales las partes resuelvan sus controversias con la mediación del juez tradicional quedarán homologados a una sentencia debidamente ejecutoriada, misma categoría de cosa juzgada que tendrán también las resoluciones dictadas por el juez tradicional en el arbitraje al que se hayan sujetado las partes. En el caso de que no fuere aceptado su arbitraje, orientará la parte actora o agraviada, para que ejercite sus derechos ante el órgano jurisdiccional competente. (arts. 12 y 27). Los convenios y sentencias no requieren convalidación ni homologación por parte del Poder Judicial estatal, porque no estamos ante la presencia de una jurisdicción indígena supeditada a los tribunales del estado, sino que se trata de tribunales estatales de mediación, conciliación y arbitraje creados para impartir justicia al interior de las comunidades mayas, por eso, sus mediaciones y resoluciones llevan aparejada la homologación.

En la Ley de justicia indígena se advierte parcialmente el reconocimiento del pluralismo jurídico porque se reconoce cierta autonomía jurídica de las comunidades indígenas en tanto que los jueces tradicionales dictarán el laudo a conciencia y a verdad sabida, aplicando el derecho consuetudinario indígena, desde luego, en el marco del derecho positivo (procesal), por lo que deberán respetar las garantías consagradas en las constituciones federal y local, además, de actuar con estricto apego a los derechos humanos y con respeto a la dignidad e integridad de las mujeres (art. 10). En relación a los casos en que éstas y los niños indígenas, cuando se vean afectados sus derechos, bienes, posesiones o se atente en contra de su integridad física, sano desarrollo, salud, formación personal y cultural, los jueces tradicionales deben intervenir de oficio (art. 13).

Hay que tener en cuenta que el derecho indígena en la actualidad no es puro ni puede estar al margen de la legislación nacional, es decir, comprende necesariamente la relación entre el derecho estatal y las costumbres jurídicas indígenas¹⁵⁷. Se justifica la disposición del respeto a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, pero sólo con un enfoque positivista ortodoxo se explica la inserción de la justicia indígena en la estructura del TSJ, no pudiendo ser

¹⁵⁶ Artículo 109, fracciones II y VI, de la LOPJ; esta ley únicamente regula, respecto de los órganos jurisdiccionales indígenas, las atribuciones de carácter administrativo del Pleno del TSJ para nombrar a los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, en los términos de la ley indígena; y dispone que proveerá, de acuerdo a las necesidades del servicio y a la capacidad presupuestal del Poder Judicial, los recursos necesarios al Consejo de la Judicatura Indígena, el cual normará su función conforme a lo previsto en su ley (art. 21 fracciones XIX y XXXI).

¹⁵⁷ Cf. Jorge Alberto González Galván, *El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario*, 1ª ed., IIJ-UNAM, Serie E: Varios, núm. 65, México 1995

de otra forma porque la facultad jurisdiccional se concibe como una potestad restringida a los tribunales establecidos por el estado.

c) Competencia

Precisamente por el papel hegemónico del Estado es que debe ampliarse, sin preocupaciones de ninguna índole, la competencia de los órganos jurisdiccionales indígenas dentro de las materias civil, familiar y penal que el artículo catorce de la Ley dispone como del conocimiento de los jueces tradicionales para resolver controversias.

1. *Materia civil.* El artículo 15 se refiere a la competencia de los jueces tradicionales en materia civil y prevé en la segunda fracción que conocerán de los convenios relativos a actividades económicas y de producción rural (agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, de caza, pesca o forestales), sin fijar límite de cuantía.

Sin embargo, el establecimiento en la fracción primera del monto de 100 salarios mínimos como límite para la cuantía de los asuntos relativos a todo tipo de derechos y obligaciones generados por virtud de cualquier otro contrato civil, incluyendo adeudos, hasta por el importe indicado, resulta insuficiente. Considerando que el salario mínimo de la zona geográfica en la que se ubica el Estado era en 1998 de \$26.05 (veintiséis pesos con cinco centavos), por lo tanto, la cantidad máxima que sería materia su conocimiento era de \$2,605.00 (dos mil seiscientos cinco pesos)¹⁵⁸; con ello se restringe el número de asuntos que podrán ser resueltos en este rubro por la justicia indígena, reduciendo a sus órganos a una jerarquía inferior que la de un juzgado menor municipal, ahora de paz, lo cual no es el sentido de la reforma constitucional. Debemos recordar que de conformidad con la LOPJ los asuntos civiles y mercantiles que competen a los juzgados de paz son aquellos cuyo monto no exceda de 500 días de salario mínimo general en el estado.

La justicia indígena; no lo hemos olvidado, se concibió como un capítulo específico de las justicias alternativa y de paz; no obstante, la Constitución local establece que "los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones", sin que sea correcto hacer una interpretación restrictiva que señale que sólo podrán hacerlo respecto de sus pequeñas controversias, o de las que tengan poca importancia económica, o que sean exclusivamente relativas a los convenios sobre actividades económicas y de producción rural.

Limitar su competencia por razón de cuantía es minimizar el reconocimiento a la capacidad que tienen los indígenas para el ejercicio de la función jurisdiccional. La propia Ley restringe su ámbito de validez espacial porque limita su aplicación y observancia para los sujetos de derecho a que se refiere la misma que, como vimos, deben habitar en las comunidades de la zona maya; por otra parte, el artículo 11 y el segundo párrafo del artículo 6, establecen el carácter alternativo de la justicia indígena, esto significa que pueden los interesados aceptar la intervención de los órganos de justicia indígena, o bien, optar por la jurisdicción ordinaria y el fuero de los jueces del orden común. Y aún cuando se sujeten a la justicia indígena, debemos señalar que de acuerdo a su naturaleza, la función jurisdiccional de los jueces tradicionales consiste únicamente en la conciliación, la mediación y el arbitraje (art. 27).

En consecuencia, no basta con proponer que se incremente la cuantía ni cinco ni diez veces más de lo que señala actualmente la Ley, sino que deben ventilarse ante dichas autoridades todos los asuntos de carácter civil que se presenten entre miembros de la etnias que habitan las comunidades de la zona maya del estado, porque a final de cuentas, sus laudos son revisables mediante la inconformidad que se llegue a plantear ante los órganos superiores que la propia Ley establece. Una mayor apertura en la fijación de la competencia por cuantía presenta, sin duda,

menos problemas en materia civil, la cual, es la que contiene en esencia cuestiones de carácter privado, diferente a las cuestiones que regula el derecho familiar o penal.

Pero, bueno, sería suficiente respetar el espíritu de la reforma en materia indígena y equiparar su cuantía a la de los juzgados de paz; al menos, eso sería cumplir con los objetivos propuestos y dignificaría la judicatura indígena. Los mayas de Quintana Roo demandaron un "Sistema de Justicia Indígena". Corresponde a ellos luchar porque sea cumplido ese compromiso para alcanzar la jerarquía de una justicia de paz y luego transformarla en una verdadera jurisdicción indígena.

2. *Materia familiar.* El artículo dieciséis regula la competencia en materia familiar pero omite lo relativo a las sucesiones que, en nuestra opinión, debieron incluirse por varias razones: la complejidad de los procedimientos en la jurisdicción ordinaria, los efectos patrimoniales en relación a los hijos y al cónyuge superviviente, y porque hay formas sencillas de testamento que pueden ser compatibles con los usos y costumbres de la etnia maya.

La Ley de justicia indígena le otorga validez legal a los matrimonios rituales mayas, sólo para los efectos de la propia Ley y siempre que sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó, facultando a los jueces tradicionales en todo lo concerniente a ellos, así como de su disolución.

Fuera de los efectos de la Ley de justicia indígena, la legislación no le reconoce efectos civiles al matrimonio ritual o religioso maya, quedando las parejas unidas por esta forma matrimonial en el mismo nivel jurídico que el concubinato y esta deficiente constitución legal de la familia ocasiona serios problemas de orden social en los pueblos indígenas.

En las comunidades donde hay sacerdotes de alguna iglesia, el matrimonio religioso y el ritual suelen celebrarse simultáneamente. Pero en raras ocasiones los indígenas contraen matrimonio civil. Existen estudios de campo bien documentados que comprueban esta situación en diferentes áreas del país entre comunidades nahuas, zoques, popolocas y mixtecas, entre otras. Las conclusiones son las siguientes, prefieren en su mayoría el matrimonio ritual, el cual es el único válido y eficaz para ellos por haber sido observado por sus antepasados; y si contraen el matrimonio religioso se debe a que los indígenas son profundamente religiosos; por último, desdennan el matrimonio civil por no tener prestigio dicha institución entre ellos, aunque lo lleven a cabo por intervención de las autoridades locales.

Estas conclusiones podrían ser válidas para Quintana Roo y al efecto podemos constatar cómo de manera periódica el Registro Civil y la Iglesia Católica celebran matrimonios colectivos dentro de sus ámbitos, en fechas como el 14 de febrero y en otras. El costo mínimo a principios de 1999 por contraer matrimonio civil era de 92 pesos y el programa para regularizar uniones libres, instituido desde 1990, ha logrado que aproximadamente mil parejas contraigan matrimonio civil de manera colectiva y gratuita en toda la entidad, según informó la institución del registro civil a los medios locales en febrero de 1999. Sin embargo, para demostrarlo se requiere de una reciente y profunda labor de etnografía jurídica que se justifica puesto que el pensamiento filosófico y religioso sigue presente en el pueblo maya como fundamento de la configuración de su normatividad¹⁵⁹, tal como lo vimos en el capítulo histórico.

También hemos planteado, al hablar de la etnodemografía municipal, la suposición del abandono de la costumbre del matrimonio ritual indígena; aunque la estadística oficial consultada es omisa en ese tema, no podemos soslayar que la realidad adversa para los indígenas propicia indudablemente tal abandono.

El desconocimiento legal y judicial de los matrimonios rituales perjudica a la mujer indígena. Si bien es cierto que tiene la protección otorgada por el artículo 1534 del código civil

¹⁵⁹ Cf. Miguel León-Portilla, *Tiempo y Realidad en el Pensamiento Maya*, 2ª ed, IIH, UNAM, México, 1986; Mercedes de la Garza, *El Hombre en el Pensamiento Religioso Náhuatl y Maya*, Centro de Estudios Mayas, Cuaderno 14, Coordinación de Humanidades-UNAM, México, 1978

del estado a los concubinarios para gozar de derechos sobre los bienes familiares cuando se disuelve el vínculo, también es cierto que se sujeta ese derecho a la condición de la procreación de un hijo o al transcurso de un año. Debe reconocerse el matrimonio ritual sin sujetarlo a estas dos condiciones y debe ampliarse la competencia de los órganos de justicia indígena en materia familiar al derecho sucesorio, pues se les impide a los indígenas mayas ventilar estas cuestiones cruciales ante los jueces tradicionales.

Un reconocimiento más extenso del matrimonio ritual mejoraría el menguado status familiar de la mujer indígena y podría darse mediante censos a cargo de las autoridades locales, o a petición de los propios interesados, en los que se anoten las actuales uniones en un registro especial de matrimonios rituales, comprobando la duración efectiva de la vida en común mediante el reconocimiento que de la unión hubieren hecho las autoridades tradicionales. En este caso el matrimonio será considerado como celebrado desde la fecha acreditada de ese modo. En los nuevos matrimonios, y al igual que en otras legislaciones¹⁶⁰, cuando el matrimonio se celebra en la forma tradicional, el cumplimiento de las ceremonias debe constatarse en un proceso verbal por el representante de la autoridad que debe asistir a la ceremonia y dejar constancia de lo presenciado, en el registro de los matrimonios¹⁶¹.

4. *Materia penal.* El artículo 17 señala la competencia en materia penal de los jueces tradicionales, que ven reducida su intervención a los casos pequeños, robos de gallinas, riñas, etcétera. Es cierto que históricamente es el tipo de asuntos que se ventilan en las conciliaciones indígenas, como estudiamos en capítulos precedentes. Pero éstas prácticas ya existían al interior de las comunidades. Loable hubiera sido su reconocimiento, pero al *otorgarse* facultades con la injerencia absoluta del TSJ, lo adecuado sería extender su conocimiento a una completa jurisdicción penal indígena.

Así, los jueces tradicionales sólo podrán conocer de los siguientes delitos: tratándose de robo, fraude abuso de confianza y daños, limitados hasta la cuantía de 100 salarios mínimos; abigeato, siempre que recaiga en ganado menor, así como los casos previstos en las fracciones de la I a la IV del artículo 148 del Código penal del estado; abandono de personas; y todos los demás delitos previstos en el Código penal que se persigan por querrela; y los anteriores, cuando sean cometidos por menores de 16 años, siempre que las sanciones tengan un carácter tutelar, en los términos de la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado.

Existe en ese mismo artículo otra previsión que restringe la ya menguada competencia en materia penal. Si por las circunstancias de la comisión de algún delito, éste representa un peligro para la comunidad o reviste importancia social, el TSJ, oyendo al juez tradicional respectivo, podrá ejercer la facultad de atracción y, en su caso, turnar los autos al juez competente. Asimismo se les prohíbe el conocimiento de los delitos que la legislación estatal califica como graves (art. 18). Creemos injustificables estas disposiciones, se demerita el sentido de la ley, se incurre en paternalismo y menosprecio a los indígenas.

Lo mismo ocurre al concederse competencia en los casos de las faltas administrativas que afecten a la familia, a la dignidad de las personas, a la imagen y buen gobierno de las autoridades locales y de las autoridades tradicionales, así como de las cometidas por los menores de 16 años que no sean competencia municipal (art. 19); esto último es un candado que poco deja a favor de la competencia indígena: se debe buscar aquello que escape a los Bandos municipales de Policía y Buen Gobierno; aún así, se establece que cuando la autoridad administrativa tenga conocimiento de las faltas administrativas previstas en esta Ley, consignará de inmediato al juez

¹⁶⁰ Ley de Matrimonio, de 1 de octubre de 1962 de Madagascar, República de Malgache, así como los Códigos Familiar y de Procedimientos Familiares del Estado de Hidalgo.

¹⁶¹ Cf. Lisandro Cruz Ponce, "La Organización Familiar Indígena" en *Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*, Cuadernos del Instituto, núm. 7, enero-abril 1988, UNAM, México, pp. 175-224, en quien nos hemos apoyado en este aspecto matrimonial.

tradicional las actuaciones que hubiere realizado, así como al detenido si lo hubiere (art. 22, primer párrafo).

Los artículos 20 y 21 establecen las medidas de apremio que podrán dictar los jueces tradicionales para hacer cumplir sus determinaciones (apercibimiento, multas hasta de treinta salarios mínimos y arresto hasta de treinta y seis horas); así como las penas y medidas de seguridad que impondrán en sus sentencias (vigilancia de la autoridad, multa hasta de treinta salarios mínimos, reparación de daños y perjuicios, trabajo en favor de la comunidad, prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito y las demás que prevenga la Ley).

El carácter alternativo de la ley de justicia indígena en materia penal se ejerce por el ofendido, cuando opte por someterse a la justicia indígena y, desde luego, siempre que el ofendido y el inculpaado sean miembros de las comunidades indígenas que se encuentren dentro de la jurisdicción del juez tradicional competente para conocer el asunto; reunidos esos requisitos, los agentes del ministerio público ejercitarán acción penal ante dicho juez (art. 22, segundo párrafo).

En todos los casos, incluidas las materias civil y familiar, el juez tradicional debe cerciorar que las partes que comparecen ante él, pertenecen a la comunidad indígena y tienen su domicilio dentro de su jurisdicción (art. 25). Es por eso que aunque ambas partes involucradas sean indígenas pero pertenecen a diferentes comunidades, es decir, si uno es de jurisdicción diferente a la del juez del conocimiento no es aplicable la ley de justicia indígena sino la jurisdicción ordinaria estatal. Esto definitivamente es otro ejemplo que reduce el campo de acción de los tribunales indígenas ¹⁶²

La ley de justicia indígena establece también que la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado, en el área de su competencia, dictará las medidas correspondientes, a fin de que las agencias del ministerio público con jurisdicción en las comunidades en las que tenga competencia un juez tradicional, coadyuven con éste en la vigilancia y cumplimiento de los objetivos de esta Ley (art. 23). Consecuentemente, la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia (LOPGJ) ¹⁶³ establece que para el cumplimiento de sus atribuciones, la PGJ se integra con un Procurador General de Justicia, un Subprocurador General, Subprocuradores, y, además de los agentes del ministerio público y las direcciones generales, con un Procurador de Asuntos Indígenas (art. 8, fracción IV).

El artículo 37 de la LOPGJ prevé también el establecimiento de agencias del Ministerio Público Comunitario, escuchando la opinión del Gran Consejo Maya, el cual, posteriormente analizaremos. Se señala que deben establecerse preferentemente en los lugares donde no exista juez tradicional, y según las diez fracciones en que se divide tendrán las siguientes funciones: promover ante la comunidad en general la difusión de los usos, costumbres, tradiciones, idioma y cultura de la comunidad indígena y observarlos en sus actuaciones y acciones (I y X); prestar servicios de orientación, información, atención y apoyo a indígenas mayas sobre derechos, obligaciones, trámites y procedimientos previstos en la legislación indígena del estado (II y IV); en auxilio del juez tradicional, vigilar el cumplimiento de las sanciones u obligaciones

¹⁶² Quizá se busca evitar conflictos intercomunitarios, pero realmente lo que se hace es provocarlos. No podemos recomendar la solución maya prehispánica de que los agravios deban juzgarse por la autoridad del pueblo del "dañador", en todo caso, es algo que mejor pueden valorar los propios indígenas, pero si nos atrevemos a sostener la atinencia de la fórmula competencial que estudiamos del artículo 40 de la ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca. Recordemos, dispone que es competente la autoridad indígena del lugar en donde se cometió el delito o la infracción; o aquella del lugar en donde se ubiquen los bienes o cosas que sean materia de la controversia; y, la del lugar en donde resida el demandado, cuando se trate del ejercicio de acciones de contenido no pecuniario, además, reconoce jurisdicción a las autoridades indígenas no sólo en las controversias en las que ambas partes sean indígenas, y esto independientemente del pueblo al que pertenezcan, sino que también en los conflictos en que una de las partes no sea indígena, caso este único en el que opera la alternatividad de la justicia indígena, a elección de cualquiera de ellas.

¹⁶³ Fue aprobada por el Congreso Local el 28 de enero de 1999, junto con las ya comentadas LOPJ, reformas a la Ley de Justicia Alternativa y también con la Ley de Protección y Desarrollo Integral para Personas con Discapacidad.

establecidas en los convenios que éste haya señalado; ejercer ante el mismo acción penal por la comisión de delitos previstos en las leyes indígenas o presentar a los responsables de faltas administrativas, sin más formalidades y requisitos que los que señalan esas leyes, procurando agotar los métodos de convencimiento y conciliación y disponiendo sólo en caso de que sea estrictamente necesario del auxilio de la Policía Judicial o de la fuerza pública, siempre con respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; (III, V, VIII y IX); solicitar a las autoridades del estado la aplicación de las sanciones en los casos que les competan (VI y VII).

Hemos hecho este paréntesis para introducir los aspectos mencionados de la LOPGJ porque así nos lo exigió el análisis de la ley de justicia indígena y, en ese sentido, debemos abundar en un aspecto más que atañe a la Procuraduría de Asuntos Indígenas. El propio gobernador del estado, entonces Mario Villanueva Madrid, anunció insistentemente y así se publicó en los diarios locales a fines de agosto de 1998, la creación de la Procuraduría Indígena mediante el envío, en octubre de 1998, de la ley para reformar la estructura de la PGJ y que ésta tuviera una nueva ley orgánica. Hemos visto que la reforma cristalizó y la hemos estudiado someramente en lo que nos interesa.

Pues bien, con ocasión de la presencia de varios sucesos relacionados con el delito de secuestro que comenzaron a permear el estado, el Procurador General de Justicia del nuevo sexenio gubernamental, licenciado Carlos Humberto Pereira Vázquez, fue invitado a participar el 26 de junio de 1999 en el programa *En Exclusiva* que trasmite los fines de semana la Televisión de Cancún, Canal 13, y luego de tratar dicho tema, procedió a contestar preguntas del teleauditorio que vía telefónica le fueron formuladas sobre cuestiones diversas. Así tuvimos oportunidad de pedirle que informara acerca de la designación del Procurador de Asuntos Indígenas, previsto en la ley que rige a la institución a su cargo y contestó en forma tal que nos parece interesante traer aquí varios de sus comentarios.

Sostuvo ese funcionario que no coincidía con el establecimiento de leyes especiales para atender la materia indígena; no creía que el problema se resolvería con el nombramiento de un procurador de asuntos indígenas; que cuando a la Barra de Abogados de Cancún se le pidió su opinión sobre esas disposiciones él se opuso al tratamiento que se le dio a la cuestión, pero que estimaba que desafortunadamente no fueron atendidos sus puntos de vista; agregó que él aprendió al comienzo de sus estudios de derecho que la ley es para todos porque todos somos iguales y por todo ello no pretendía hacer los nombramientos de los ministerios públicos comunitarios ni procurador de asuntos indígenas, sino que en su lugar atendería el problema de otra manera, sin decir cual y sin que hasta la fecha la hayamos visto.

Lo anterior nos demuestra que en este aspecto la ley es letra muerta, que si como ciudadano no estuvo de acuerdo el actual procurador con ese tratamiento legal, ahora como funcionario, con el poder de decidir, se toma la ilegal atribución de no aplicar la ley sino su criterio, que considera superior a un mandato legislativo que, además, protestó cumplir; todo ello con la anuencia de un gobierno que ha virado sus intereses acerca de la legislación indígena. Lo que creemos es que existe una visión positivista del derecho, así como el desconocimiento de una realidad que, a el licenciado Pereira como yucateco, no le debería ser ajena y, desde luego, una incomprensión del alcance legal en este tema. El procurador incluso ejemplificó una hipótesis de que si una persona en Chumpón sufre un delito es absurdo que tenga que acudir a Chetumal. Esto significa que él ha de suponer que la Procuraduría especializada debe asentarse en la capital del estado, cuando con su establecimiento la ley persigue como finalidad la cercanía a las comunidades¹⁶⁴.

¹⁶⁴ La problemática es a tal grado grave que, el mismo magistrado de Asuntos Indígenas, licenciado Javier Reyes Hernández, externó en entrevista periodística respecto de la necesidad de un Ministerio Público Indígena y de una Subprocuraduría Indígena, con un enfoque meramente político, que "son disparates de quienes no han sido capaces de alumbrarse con luz propia" (*Novedades de Quintana Roo*, 12/feb/99, p. 2-D). La gravedad estriba en que desde meses antes la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo ya prevía el establecimiento

d) Oralidad de los procedimientos

La Ley de justicia indígena prevé que todos los procedimientos ante los jueces tradicionales estarán exentos de formalidades y serán fundamentalmente orales, procurando que se desahoguen en una sola audiencia en la que se levantará un acta que contenga en forma abreviada, en su caso, los alegatos de las partes, la declaración de testigos y los acuerdos tomados, debiendo suplir el juez las deficiencias en los alegatos de ambas partes (art. 26).

Se prevé que las inconformidades en contra de los jueces tradicionales en el ejercicio de sus funciones corresponderá conocerlas al Tribunal Unitario o Salas que integren los magistrados de asuntos indígenas; el órgano revisor resolverá dentro de un término de 15 días. El trámite previo requiere de la presentación, dentro de los tres días siguientes al de la resolución, de un escrito ante el juez cuestionado. Al respecto, dicho juez debe rendir un informe al día siguiente, y si la queja se refiere a circunstancias omitidas para dictar resolución o de los acuerdos relativos a un convenio, se anexará al informe el acta de la audiencia y la resolución dictada (arts. 30 y 31).

Consideramos que existe una grave anomalía en el hecho de exigir que se presente por escrito la inconformidad en contra de los jueces tradicionales. La interrogante que surge es ¿porqué por escrito? si Quintana Roo ocupa el sexto lugar a nivel nacional de acuerdo al índice de monolingüismo respecto de la población total por entidad, de tal manera que si una gran parte de los indígenas mayas no saben hablar español, menos lo saben escribir. En particular, los municipios Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos tienen una importante población monolingüe, con 16 y 10.22% de su población indígena, respectivamente.

Por ello deberá reformarse esta disposición para permitirles de manera expresa que acudan a interponer la queja ante el juez tradicional o, directamente ante el magistrado revisor, a su elección, y debe establecerse que se plantee la inconformidad en forma verbal, de la cual la autoridad deberá levantar un acta para su debida constancia, con la suplencia de la deficiencia de la queja a favor del interesado.

Es por esta reglamentación de los procedimientos que podemos afirmar que no estamos ante la presencia del reconocimiento de la jurisdicción especializada de carácter indígena, tal y como lo proponía Jorge Madrazo, según vimos en el capítulo 4, porque si bien se siguen las reglas que dicho autor planteaba, recordemos que Madrazo es partidario de reconocer los sistemas normativos internos indígenas, los cuales, sólo han de sujetarse a una convalidación u homologación por parte de los tribunales establecidos por el Estado mediante procedimientos simples; pero en Quintana Roo, advertimos la introducción de procedimientos creados o inventados por el estado sin considerar en reconocer los que utilizan los indígenas mayas. Lo poco que hemos referido de etnografía jurídica y antropología, demuestra evidentemente que se trata de la imposición de procedimientos ajenos. El tránsito al pluralismo jurídico es aún arduo y penoso; lo único rescatable es la bandera enarbolada por la implantación del sistema de justicia indígena: la intención de aplicar y respetar los usos, costumbres y tradiciones indígenas, bandera todavía de tintes pálidos que deberá teñirse en el futuro con el color auténtico del derecho indígena.

2. Estado actual de la implementación del sistema de justicia indígena

En su informe relativo al ejercicio judicial del año 1998, el magistrado González Castro dijo que el sistema de justicia indígena operaba ya en las comunidades de Tixcal Guardia, Señor, Chumpón, Yaxley, X-Hazil, José María Pino Suárez y Chanchah Veracruz en Felipe Carrillo Puerto; Kantunilkín, en Lázaro Cárdenas; y Tulum en Solidaridad; y que el TSJ proporcionó los

del Procurador de Asuntos Indígenas y, precisamente, doce días antes de las manifestaciones del magistrado indígena, el Congreso aprobó la LOPGI con la ratificación de la existencia en su organigrama de un Procurador de Asuntos Indígenas y la introducción de la figura del Ministerio Público Comunitario. Sobre el nombramiento del magistrado y la ley de derechos, son temas a los apenas nos estamos asomando.

recursos económicos para acondicionar locales para los jueces tradicionales; igualmente los integrantes del Consejo de la judicatura de la justicia indígena y el magistrado de asuntos indígenas recibieron los apoyos necesarios para su función y dijo que por disposición de la ley son autónomos e independientes.

No obstante que el Sistema no opera aún en el municipio indígena de José María Morelos, observamos con agrado que Kantunilkín, siendo cabecera del municipio norteño Lázaro Cárdenas, y Tulum, que pertenece a Solidaridad, demuestran que en la práctica la aplicación del sistema de justicia indígena ha abarcado no sólo la zona "maya" del centro del estado.

1. *Difusión nacional e internacional de la Ley de justicia indígena.* Desde la entrada en vigor de la Ley de justicia indígena, en el año de 1997, el Tribunal se ha abocado a participar activamente en foros nacionales e internacionales y en todo evento de trascendencia que se relacione con esta materia. Así, el TSJ ha difundido ampliamente la nueva legislación indígena del estado en los foros del XXI y XXII Congresos Nacionales de Tribunales Superiores de Justicia celebrados los días 12 y 13 de marzo, así como del 14 al 17 de octubre de 1998, en Boca del Río, Veracruz, y Morelia, Michoacán, respectivamente. El licenciado González Castro, presentó sendas ponencias relativas a la Justicia Indígena, y en Morelia, incluso, el magistrado Carlos Sosa Huerta participó en la mesa penal con el mismo tema ¹⁶⁵.

Durante los días 25 y 26 de marzo de 1998, el magistrado González Castro participó con la ponencia titulada "Los pueblos indígenas y procedimientos de solución de controversias. El caso de Quintana Roo" en el seminario de Derecho Indígena que organizó el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); en ese evento, ante investigadores y catedráticos, expresó que "la Ley de Justicia Indígena ha tenido el propósito de reivindicar y otorgar reconocimiento legal a una realidad incuestionable: la demanda de los indígenas mayas de ocupar un justo lugar en la sociedad" ¹⁶⁶ (el subrayado es nuestro).

El 4 de agosto de 1998, con la intervención de más de 300 especialistas de Estados Unidos, Europa, Asia y América Latina, tanto el presidente del Tribunal como el Director del Instituto de Capacitación Judicial, a invitación de la Maestra Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, participaron en el simposio "Hacia el pluralismo jurídico" en el marco del IV Congreso Internacional Mayista celebrado en la ciudad de Antigua, Guatemala, en el que Quintana Roo recibió el reconocimiento internacional por la labor que se viene desarrollando en apoyo a las comunidades mayas. En este congreso se expusieron los alcances de la legislación indígena, remarcándose que los indígenas mayas son los poseedores de una herencia milenaria de valores culturales que constituyen el referente esencial de su identidad y de la idiosincrasia del pueblo mexicano ¹⁶⁷.

Su difusión en los diarios nacionales ha ido acompañada de opiniones de especialistas. Víctor Fuentes publicó el artículo "Funciona en la zona maya de Quintana Roo una Ley de Justicia Indígena. Autoridades tradicionales resuelven los conflictos internos" ¹⁶⁸, en el que luego de reseñar el contenido de la Ley plantea lo que llama "El dilema constitucional", es decir, el problema de determinar cuáles normas, usos o costumbres indígenas en materia de resolución de conflictos internos están apegados a la Constitución y cuáles no. Al respecto, entrevistó a José Ramón Cossío, director del Departamento de Derecho del ITAM quien propone la creación de un proceso específico de amparo en materia indígena como instrumento para determinar la constitucionalidad de los actos de autoridades judiciales indígenas, así como de las normas que los rigen, el cual deberá ser técnicamente simplificado y podría presentarse no sólo ante los

¹⁶⁵ Véase *Tribuna Jurídica*, número 15, mayo 1998, p. 42 y número 17, noviembre, 1998, p. 49

¹⁶⁶ *Boletín*, publicación mensual del TSJ de Quintana Roo, número 1, mayo, 1998, p. 1

¹⁶⁷ Véase *Tribuna Jurídica*, número 15, mayo, 1998, p. 90 y número 16, agosto, 1998, pp. 93-94

¹⁶⁸ *El Financiero*, sección "Política", 6 de abril de 1998, p. 54

Tribunales Colegiados de Circuito sino, por su mayor cercanía geográfica a las comunidades indígenas, también podría presentarse ante los jueces de distrito.

La legislación indígena de Quintana Roo ha sido además reconocida y elogiada por diversos autores. Por ejemplo, Manuel González Oropeza y Ana Luisa Izquierdo han expresado:

La legislación federal y de los estados que se apruebe para regular la condición de los pueblos indígenas debe ser complementada con la instauración de un sistema de justicia indígena, con jueces naturales de las comunidades y secretarios con conocimiento del derecho mexicano que configuren la jurisprudencia necesaria para armonizar los usos y costumbres con el derecho nacional. La riqueza del derecho consuetudinario de medio centenar de grupos étnicos existentes en México, hace imposible la tarea para el legislador de agotar en una ley federal o en las leyes estatales la variedad de circunstancias, excepciones y conflictos que se enfrentarán para aplicar la ley entre los pueblos indios; por ello, resulta necesario instaurar una judicatura indígena como en Quintana Roo para que se vayan configurando las instituciones del nuevo derecho indígena resultante [...] Debe instaurarse el fuero indígena, para que la administración de justicia sea aplicada por jueces indígenas en territorio indígena, que armonice las leyes federal y estatal con los usos y costumbres de la comunidad en particular¹⁶⁹.

Observamos en la cita anterior que continúan presentes dos planteamientos que previamente había expresado Manuel González Oropeza y que son, primero, la insistencia de que haya secretarios en el tribunal indígena "con conocimiento del derecho mexicano que configuren la jurisprudencia necesaria para armonizar los usos y costumbres con el derecho nacional"; y, segundo, la connotación de la jurisdicción especializada en esta materia concebida como un fuero "para que la administración de justicia sea aplicada por jueces indígenas en territorio indígena, que armonice las leyes federal y estatal con los usos y costumbres de la comunidad en particular".

Desde luego, la Ley también ha recibido críticas. El 17 de marzo de 1998, en entrevista personal en su oficina, el licenciado Felipe Amaro Santana, nos indicó que en su opinión la Ley de justicia indígena era inoperante por la sumisión voluntaria al arbitraje, equiparándola en su función a la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor¹⁷⁰. La opinión que nos expresó ya la había él sostenido en su columna editorialista en *Novedades de Quintana Roo*. Igualmente, reiteró su punto de vista el 28 de enero de 1999 en el artículo periodístico "Los principios de la igualdad y de la diferencia ante la justicia" en el que, parafraseando a Martí, afirmó que no se puede hacer *caminar al indio* mediante el filosofema positivista de una ley alternativa que por un lado sostiene la privatización de la justicia a través del arbitraje de los pares, en este caso, de los indígenas, para que ellos mismos resuelvan sus controversias, pero por el otro lado, queda abierta la "facultad de decidir por el camino de la igualdad ante la ley" estatal, igualdad que es inexistente ante la diferencia de los indígenas que requieren de la suplencia legal para romper, a la manera pontificia, "con los pecados sociales [de] una justicia que espanta más bien por [parte de] los que la administran".

Además, con motivo de la visita de seis miembros del EZLN al estado de Quintana Roo para promover la Consulta Nacional del 21 de marzo de 1999, el delegado del Congreso Nacional Indígena por Quintana Roo, Porfirio Moo Falcón, aseguró en Tihosuco que la Ley Indígena del estado fue hecha por el gobierno sin tomarlos en cuenta. Criticó la ausencia de los dignatarios mayas en la reunión con los zapatistas, acusándolos de participar sólo en eventos oficiales¹⁷¹.

2. *Nombramiento del magistrado de asuntos indígenas*. El 17 de noviembre de 1997, en la página de Internet del TSJ, nos enteramos que en esos días el licenciado González Castro, a nombre del Pleno del Tribunal, entregó a Francisco Javier Reyes Hernández su nombramiento como

¹⁶⁹ "La Autonomía Indígena" en *Tribuna Jurídica*, número 17, noviembre 1998, p. 80. El mismo artículo, en inglés, "Indigenous Autonomy in Mexico" se publicó en *Voices of Mexico*, número 45, october-december, México, 1998.

¹⁷⁰ Amaro Santana es Notario Público y anteriormente fue Presidente municipal de Benito Juárez y Procurador General de Justicia del estado. El jurista cozumelero participó con el tema de "Derecho Penal Maya" en un Congreso Internacional de Historia del Derecho en el que estuvo presente el jurista argentino e historiador del derecho, Ricardo Levene, que se celebró en la ciudad de Cancún a principios de 1998.

¹⁷¹ También se opuso al proyecto turístico en la zona arqueológica de Lal-Cah, por considerar que no pretende el beneficio del pueblo sino, exclusivamente, de inversionistas extranjeros (*Novedades de Quintana Roo*, 15/mar/99, p. 8-A).

magistrado de asuntos indígenas, quien había sido propuesto por los representantes de los centros ceremoniales mayas de la entidad ¹⁷².

Se informó que el licenciado Reyes Hernández, por su desempeño laboral y residencia de 22 años, se encuentra relacionado con las comunidades de la zona maya por lo que, además de hablar la lengua maya, está identificado con sus costumbres y tradiciones. Llevó a cabo sus estudios de primaria, secundaria y bachillerato en el municipio Felipe Carrillo Puerto, y sus estudios profesionales los realizó en el Instituto Tecnológico de Chetumal. En cuanto a su desempeño profesional, entre otras funciones, fue instructor en el Centro de Educación Básica para Adultos de Felipe Carrillo Puerto, auditor en diversas dependencias del gobierno del Estado, maestro del CBTIS del municipio Felipe Carrillo Puerto y al momento de su nombramiento fungía como Secretario de Hacienda del mismo municipio ¹⁷³.

3. *Toma de protesta de los integrantes del Consejo de la judicatura de la justicia indígena* ¹⁷⁴. El 7 de enero de 1998, en las instalaciones del Palacio de Justicia en Chetumal, con la presencia del Gobernador y de los magistrados integrantes del TSJ, se llevó a cabo la toma de protesta de los miembros del Consejo de la judicatura de la justicia indígena, integrado por el representante de cada uno de los cinco Centros Ceremoniales Mayas de Quintana Roo y por el magistrado de asuntos indígenas.

En el acto, los generales mayas Isidro Caamal Cituk, de Tixcacal Guardia, Santiago Cruz Peraza, de Chanchah Veracruz, Sixto Balam Chuc, de la Cruz Parlante y los sacerdotes mayas Julián Cen Dzul, de Chumpón y Juan Bautista Ek Noh, de Tulum, junto con el magistrado de asuntos indígenas, protestaron cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Estado y la Ley de justicia indígena, comprometiéndose a preservar los usos, costumbres y tradiciones de sus comunidades.

Se informó también que durante el evento, Manuel Avila Fernández, Director del Instituto de Capacitación del Poder Judicial, se refirió al marco constitucional del Sistema de Justicia Indígena de Quintana Roo dentro del cual se encuentra la formalización del Consejo de la judicatura de la justicia indígena y las acciones que se han llevado a cabo para poner en práctica la Ley de justicia indígena; posteriormente, intervino el magistrado Javier Reyes Hernández, quien también fungió como traductor en el evento, para manifestar las acciones inmediatas que llevará a cabo el Consejo de la Judicatura, entre las cuales se encuentra la propuesta de los jueces tradicionales y los poblados donde se instalarían.

4. *Elección de jueces tradicionales* ¹⁷⁵. Durante el mes de febrero de 1998, en tres comunidades indígenas mayas del municipio Felipe Carrillo Puerto, sus dignatarios mayas, "así como la gente arraigada con las tradiciones, usos y costumbres" —como rezan las correspondientes actas de asamblea, cuyas copias nos fueron amablemente proporcionadas por el licenciado González Castro— eligieron a sus jueces tradicionales. El 17 de febrero, la comunidad de Señor, eligió al Capitán Maya Abundio Yama Chiquil para ocupar el cargo en esa comunidad. El 18 del mismo

¹⁷² Desafortunadamente, dentro de la documentación que en copias fotostáticas nos facilitó el licenciado González Castro, observamos que no fue sino hasta el día 18 de noviembre de 1998 cuando los cinco dignatarios mayas representantes de los centros ceremoniales suscribieron, mediante firma y huella digital, el oficio dirigido al propio licenciado González Castro, con el cual propusieron a Francisco Javier Reyes Hernández como magistrado de asuntos indígenas. De hecho, el mismo licenciado Reyes envió al presidente del TSJ la relación de los cinco dignatarios mayas propuestos para integrar el Consejo de la judicatura de la justicia indígena, lo cual hizo el día 31 de octubre de 1997, es decir, antes de su nombramiento.

¹⁷³ Otro infortunio que hace parecer que detrás de las formalidades ya había designación fáctica del licenciado Reyes Hernández, es la copia del oficio número SHM/189/97 que el mismo licenciado Reyes suscribió el 25 de septiembre de 1997, en su carácter de Secretario de Hacienda Municipal, en hoja que en el margen superior izquierdo ostenta el escudo del Ayuntamiento y sellada con el sello de dicha secretaría y por virtud del cual envía al Secretario del Gobierno del estado, MVZ. Sergio de la Cruz Osorno, la relación de firmas —en total 267— que avalaban la designación efectuada dentro de los tres días anteriores en los centros ceremoniales respecto de los entonces cuatro dignatarios mayas que integrarían el Consejo de la judicatura de la justicia indígena. El mencionado oficio especifica que se trata del envío de un "complemento de información", de manera que es de suponerse que desde antes el licenciado Reyes ya había recibido encomiendas que lo llevarían a su nombramiento.

¹⁷⁴ Véase reseña en *Tribuna Jurídica*, número 14, febrero, 1998, pp. 119-120

¹⁷⁵ *Tribuna Jurídica*, núm. 15, mayo 1998, p. 43

mes, hizo lo propio la comunidad de Tixcacal Guardia que eligió al sargento maya Pedro Ek Cituk y el 20 del mismo mes, la comunidad de Chumpón eligió al rezador maya Fidencio Caamal Canul.

Estas propuestas fueron presentadas al Consejo de la Judicatura, para que lleve a cabo el trámite de nombramiento ante el Pleno del TSJ. Dicho Consejo, continuó posteriormente el trámite de elección de jueces tradicionales en otras comunidades mayas de la entidad.

Así, se procedió a la elección de cuatro jueces tradicionales del mismo número de comunidades mayas del municipio Solidaridad, el día 19 de febrero de 1999, en una asamblea realizada en el lugar denominado Paraje Yax-Ekche, cercano a Hondzonot, ante la presencia de Javier Cal López, Presidente Municipal, y del magistrado indígena Javier Reyes Hernández. Los jueces electos son los ciudadanos: Pascual Canul May del poblado de Sacabmucuy, de 30 años de edad; Pascual Canul May (homónimo del anterior) de Yaxché, de 25 años; Antonio Tun May de San Silverio, de 33 años, y Darío Ché May de la comunidad de Yalchén¹⁷⁶.

Observamos que los nombramientos recayeron en "ciudadanos" de los que no se informó si ocupan algún cargo dentro de la jerarquía religiosa y militar étnica, además de que sus edades dejan en tela de duda la experiencia y vivencia misma de las costumbres mayas; el respeto entre los grupos indígenas siempre es mayor hacia las personas de avanzada edad.

Las inconformidades en las comunidades no se han hecho esperar, sobre todo, porque desde la promulgación de la Ley de justicia indígena, el entonces secretario de la comuna en Solidaridad, Tomás Galaz Chuc informó a mediados de 1998 a las comunidades, y de ello dio cuenta la prensa local, que de inmediato entrarían en función dos juzgados tradicionales: el de Cobá y el de Chanchén. Eso no ocurrió ni los juzgados establecidos fueron los anunciados. Actualmente, falta aún por designar a seis jueces tradicionales de los poblados aledaños.

5. *Curso de capacitación a jueces tradicionales*¹⁷⁷. El 6 de junio de 1998 en las instalaciones que ocupa el Juzgado Mixto de Felipe Carrillo Puerto, se llevó a cabo el primer curso de capacitación sobre aplicación de la Ley de justicia indígena, impartido por el Instituto de Capacitación del Tribunal Superior de Justicia, dirigido a los jueces tradicionales y consejeros de la judicatura de indígena.

Además de las personas que ya hemos mencionado como jueces tradicionales y miembros del Consejo, asistieron Víctor Balam Catzín y Eulalio Tun Can, jueces tradicionales de Tulum y Yaxley¹⁷⁸, respectivamente, así como la licenciada Dulce María Balam Tuz, en ese momento, Juez Mixto de Primera Instancia de Felipe Carrillo Puerto.

El curso fue impartido en español y traducido al maya, y se expusieron como temas centrales: Nociones generales de derecho; el Poder Judicial del estado, Contenido de la Ley de justicia indígena, Procedimiento ante los jueces tradicionales y la Aplicación de los formatos para jueces tradicionales¹⁷⁹.

Hemos observado que dicha capacitación no está enmarcada en lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley de justicia indígena —que en su caso le correspondería al Consejo de la Judicatura capacitar en materia de las normas del derecho consuetudinario a los jueces

¹⁷⁶ De este último, la nota de *Novedades de Quintana Roo* del 20 de febrero de 1999, señala el nombre de Margarito Hau Pech

¹⁷⁷ *Tribuna Jurídica*, núm. 16, agosto 1998, pp. 83-84

¹⁷⁸ En la elección del juez de Yaxley, el sacerdote maya de esa comunidad Máximo Ek Pat manifestó su inconformidad y trascendió a los diarios locales, reflejando las dificultades propias de un proceso carente de auténtica representación.

¹⁷⁹ El segundo curso sobre la aplicación de la Ley de justicia indígena se llevó a cabo el 14 de diciembre de 1998, en la iglesia maya de Kantumilkin, incluyéndose en esa ocasión la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo; se contó con la participación de Margarito Alborno Cupul, Presidente Municipal de Lázaro Cárdenas, Francisco Javier Reyes Hernández, Magistrado del Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas, Daniel Briceno Poot, Asesor Jurídico (Secretario de Acuerdos) del Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas, así como también de veinte representantes del sistema de organización indígena del Centro Ceremonial de Kantumilkin. El curso inició con la explicación del contenido, objetivos y funciones de los jueces tradicionales así como los requisitos para ser juez tradicional y su competencia; medios de apremio, sanciones y medidas de seguridad. Por lo que respecta a la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado, se trataron temas, que más adelante veremos, tales como reconocimiento de otras etnias, derechos, cultura, educación, salud, desarrollo, autonomía y organización interna, centros ceremoniales, dignatarios mayas, Gran Consejo Maya y Congreso Maya.

tradicionales— sino que obedece a la función del Instituto mencionado, contenida en el artículo 103 de la entonces vigente LOPJ (actualmente conferida al Instituto, con la nueva denominación de Estudios Jurídicos, en la fracción VI del artículo 96 de la nueva ley orgánica) de “establecer cursos periódicos o permanentes de formación, capacitación, especialización, preparación, actualización y superación para los servidores públicos de la administración de justicia y personal administrativo, en todos aquellos aspectos necesarios para desempeñar una positiva función dentro del Poder Judicial”.

La necesidad de capacitación obedece, pues, a que se trata de un tribunal del estado con funcionarios de origen étnico, por eso se les capacita, para que conozcan la ley estatal y el funcionamiento de los tribunales creados para resolver las controversias al interior de la comunidades indígenas. Esta cooptación, pretende en el fondo anular la verdadera jurisdicción indígena, la de los ancianos, la de los dignatarios mayas, la de los jefes de la jerarquía militar y religiosa. Saltará a escena una vez más la capacidad de supervivencia, la de adaptación de las formas oficiales a las consuetudinarias y viceversa, y los mayas perdurarán.

F. El Congreso indígena maya del estado de Quintana Roo

Los centros ceremoniales de Tixcacal Guardia, Chanchah Veracruz, Chumpón, Tulum y La Cruz Parlante, a través de su máxima representación de dignatarios mayas, generales y sacerdotes del estado de Quintana Roo, se manifestaron conscientes de la realidad indígena en nuestro país, y con el propósito de crear una nueva relación de los pueblos indígenas con la sociedad, con el Gobierno de la República y con los Gobiernos estatal y municipales convocaron con fecha 9 de mayo de 1998, a la realización de un Congreso Maya de Quintana Roo, en la explanada contigua al centro ceremonial de Chanchah Veracruz, en el municipio Felipe Carrillo Puerto el día 19 de Mayo de 1998 ¹⁸⁰.

Estuvieron presentes en la celebración del Congreso Indígena, por el Poder Ejecutivo estatal, el Gobernador Constitucional, Mario Ernesto Villanueva Madrid; por el Poder Judicial, Joaquín González Castro; por el Poder Legislativo, el Diputado Presidente de la Comisión Permanente de la VIII Legislatura del estado, Jorge Mario López Sosa; por parte de los cinco Centros Ceremoniales, Santiago y Celestino Cruz Peraza, General y Sacerdote de Chanchah Veracruz, respectivamente; Isidro Caamal Cituk e Isidro Ek Cab, General y Sacerdote de Tixcacal Guardia, respectivamente; Juan Bautista Ek Noh, sacerdote de Tulum; Sixto Balam Chuc, General de la Cruz Parlante y Julián Cen Dzul, sacerdote de Chumpón, entre otros dignatarios mayas.

Asimismo asistieron los Presidentes Municipales, Cristino Flota Medina, de José María Morelos; Mario Chuc Aguilar, de Felipe Carrillo Puerto; Margarito Albornoz Cupul, de Lázaro Cárdenas; así como Artemio Caamal Hernández, Diputado Federal; Manuel Avila Fernández, Director del Instituto de Capacitación del Poder Judicial; y Raúl Santana Bastarrachea, Secretario Particular del Gobernador.

1. La palabra de los mayas

Los dignatarios mayas hablaron uno a uno en su idioma, contando con la traducción simultánea de Fermín Sosa Castilla ¹⁸¹; el primero en hacerlo fue el general maya Santiago Cruz Peraza, quien recordó que el día anterior se reunieron todos los congresistas en los trabajos previos del

¹⁸⁰ Suponemos que la convocatoria debió ser difundida entre las comunidades mayas, pero además apareció publicada en los periódicos de la entidad; así, apareció en *Novedades de Quintana Roo* los días 17 y 18 de mayo de 1998, que fue como nos enteramos y pudimos acudir al lugar de los hechos.

¹⁸¹ Sosa Castilla ha sido delegado del INI, presidente municipal de José María Morelos, asesor en asuntos indígenas del PRI estatal y, actualmente, asesor del gobierno del estado en la misma materia.

Congreso en Playa Aventura, municipio de Solidaridad, en los que tuvieron presente que el gobernador estaba próximo a concluir su sexenio el día 5 de Abril de 1999; por esa razón, exigieron que las resoluciones y acuerdos que ese día habrían de tomarse deberían quedar por escrito en la Ley "para que de esta manera, pues, nos podamos defender también de las próximas autoridades, por eso es tan importante este diálogo que hemos iniciado...; para que no nos lo lleve el viento, queremos que quede algo escrito" y aseguró que a esos trabajos habrían de darle continuidad.

Por su parte, el general Isidro Caamal, solicitó que los apoyos económicos se incrementen y que las decisiones relativas a tales apoyos se conviertan en Ley. Se refirió también a apoyos como los de PROCAMPO y los que deben recibir los dignatarios tanto por su cargo mismo como por su ancianidad. Reclamó el castigo y maltrato que sufren por la aplicación de la ley por parte de "personas que no nos entienden nuestro lenguaje" y demandó el reconocimiento de una ley indígena que los protegiera.

El sacerdote Juan Ek Noh, señaló que la presencia del gobernador les daba la oportunidad de ser escuchados en cuanto a sus necesidades, que eran muchas, principalmente por carecer de agua y pozos.

El general Sixto Balam, exigió que "la justicia siga como la teníamos años atrás, que nuestras costumbres y tradiciones prevalezcan", y al igual que los anteriores dignatarios subrayó la necesidad de establecer en la legislación del estado, una ley indígena escrita.

El sacerdote Isidro Ek, solicitó apoyo para los trabajos de reparación y acondicionamiento del santuario de Tixcacal, pero enfatizó:

Que los apoyos que se brindan a nuestra iglesia nos los den en forma directa, porque hay veces que escuchamos comentarios, que se entregan pero no llegan, por eso queremos que cualquier trato de cualquier apoyo sea a través de nosotros para evitar que se queden en otras partes. No queremos que esos apoyos lleguen a otras personas que no sean autoridades del santuario, tiene que ser a través de su general o su sacerdote, de esa manera evitamos que se le de mal manejo a cualquier producto que se nos esté enviando, queremos que se nos informe: nomás es rumor lo que tenemos. Si se dio algún apoyo adicional a los centros ceremoniales de Chumpón, de Chanchah, de Tixcacal, de Cruz Parlante, de Tulum, pues que se nos diga si se dio; si no se dio también, para que lo comentemos y así evitar malos entendidos, queremos que esto también se clarifique para evitar los malos rumores entre nosotros mismos.

El sacerdote Celestino Cruz Peraza advirtió que "no queremos políticos en nuestra organización religiosa militar, en el momento que los descubramos los correremos, porque nosotros queremos la tranquilidad y paz en nuestros santuarios" y Julián Cen Dzul exhortó a los indígenas mayas a no olvidar las tradiciones y a "invocar a los dioses para que nuestras cosechas las podamos lograr..., no abandonemos lo que han dejado nuestros abuelos y nuestros bisabuelos porque es algo que nos ha mantenido unidos".

Luego de los discursos de los dignatarios mayas, el gobernador pronunció el discurso de inauguración de los trabajos del Congreso, asumiendo el compromiso a nombre del Gobierno de escuchar los acuerdos que se tomen, acatarlos y de llevarlos a la Ley para que gocen de respeto a su forma de vida y se manejen con autonomía y reconoció que este Congreso es la iniciativa más grande que han tenido los mayas de Quintana Roo.

Antes del inicio del evento y durante las pausas se escuchó música tradicional tocada con el violín, la tarola y el tambor, la tradicional maya pax con tonos sobrios y a la vez nostálgicos. Esta música se interpreta para bailar jarana al estilo vaquería en ceremonias, rituales y fiestas religiosas como gremios y novenarios.

2. Las mesas de trabajo

Los 300 representantes y dignatarios mayas de los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Solidaridad y Lázaro Cárdenas, instalaron tres mesas bajo la siguiente temática:

mesa 1 "Desarrollo social"; mesa 2 "Educación y cultura", y mesa 3 "Autonomía, derecho, justicia y representación política de los mayas".

Una vez instalados los congresistas en las mesas de diálogo, el gobernador y demás funcionarios estatales estuvieron alternadamente en las tres mesas y nosotros tuvimos el honor de ser invitados por el licenciado Javier Reyes Hernández a escuchar la deliberación de la mesa tres.

La mecánica de participación consistió primero en la lectura de una propuesta en maya y, en la mayoría de los casos también en español, que había sido previamente preparada el día anterior, como dijimos, en la reunión de Playa Aventura. Posteriormente, se dio la deliberación en maya y su aprobación por la mesa. Finalmente se votó la aprobación definitiva de acuerdos en la plenaria del Congreso.

A continuación transcribimos una de las últimas participaciones que grabamos, la cual estuvo a cargo de Petronila Canul Angulo, procedente del centro ceremonial de Chumpón, Felipe Carrillo Puerto:

Exigimos un Máximo Consejo de dignatarios. Todos los pueblos mayas exigimos respeto para nuestras autoridades en la forma en que los elegimos, y pedimos a todos los mayas que no se dejen manipular por "altos representantes mayas", como los que se dicen que forman parte de "consejos supremos mayas". Este consejo lo desconocemos porque no lo han nombrado los mayas y la forma tradicional auténtica es como hicieron nuestros antepasados para organizarnos y se respete. Para que haya fuerte unión que ponga la representación maya para todos los pueblos indígenas de la zona maya hagan el consejo máximo. en este centro ceremonial maya, este máximo consejo velará nuestros intereses, nuestras costumbres y nuestra raza, como lo hicieron los que vivieron en la época de la Guerra de Castas. Se llevará nuestra decisión al gobierno y dará a nuestro futuro [sic], para que nuestro idioma se conserve, que ayude a todas nuestras familias y el desarrollo conserve nuestro futuro. Mi propuesta es que se unan todos los centros ceremoniales con dignatarios y se forme el consejo mayor, el máximo consejo maya, centro ceremonial en que estará el sacerdote general de cada centro ceremonial, y pongan acuerdo para todos aquellos que ayuden a los pueblos indígenas de la zona maya.

Concluida la discusión en las mesas de diálogo que estuvieron colocadas en la parte sur del Santuario, pasamos nuevamente al lugar donde se había llevado a cabo la inauguración situada en el lado norte del Santuario. Este último tiene una colocación de poniente (puerta) a oriente (altar) y para entrar en él se requiere quitarse el calzado; De acuerdo con lo que platicamos con el sacerdote y patrón de iglesia, entonces de 72 años, don Celestino Cruz Peraza, no se permite tomar fotografías en el interior ni a las peregrinaciones diarias que se dirigen al templo antes de la celebración del culto.

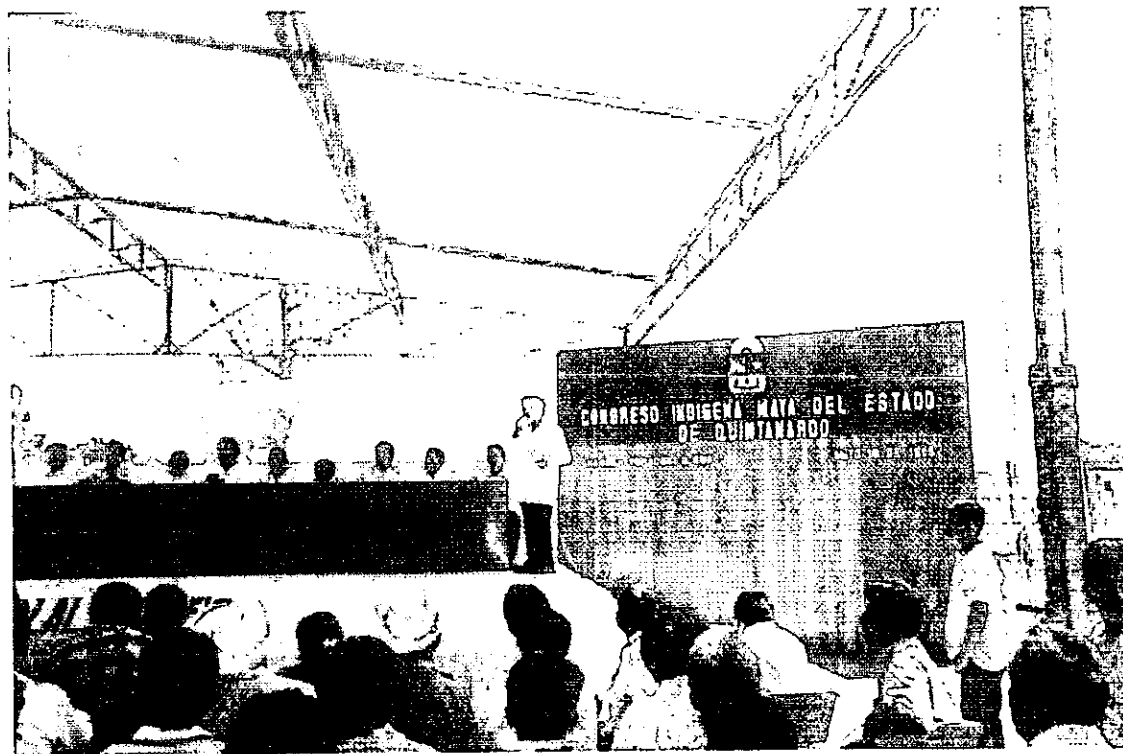
a) Desarrollo social

De la lectura de las conclusiones de cada una de las ponencias y los acuerdos aprobados de la mesa uno, destacamos lo siguiente:

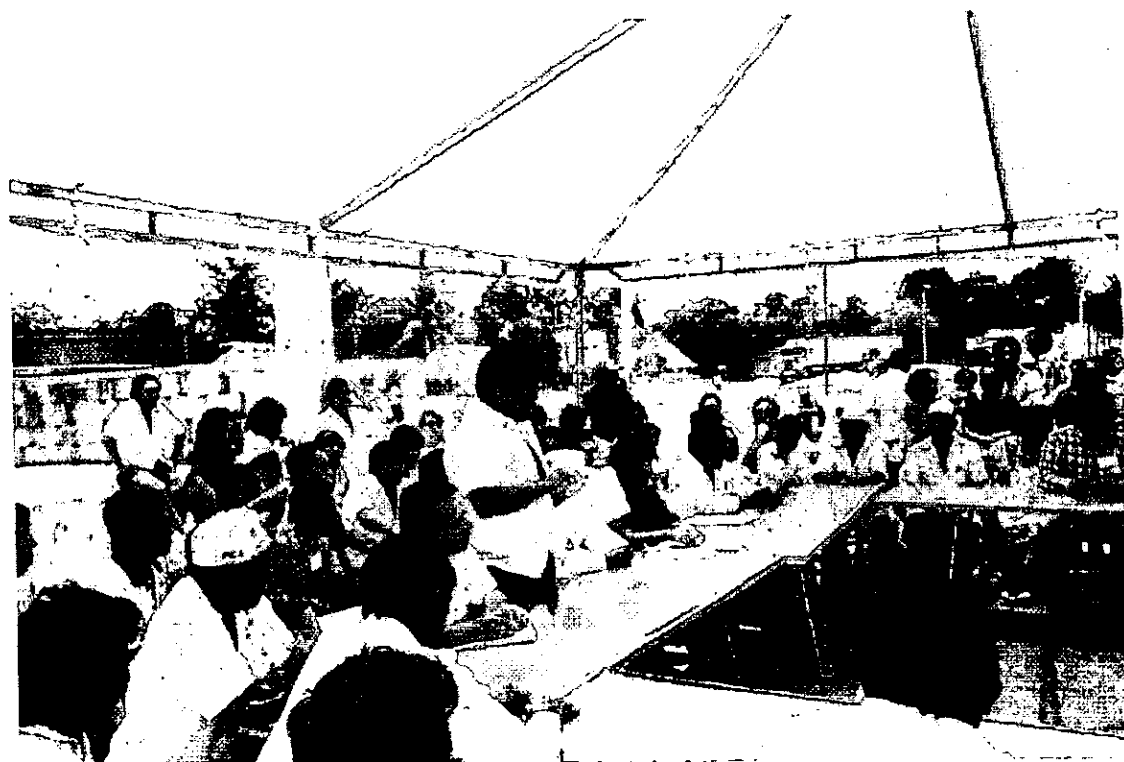
1. *Costumbres agropecuarias de producción comunitaria.* Juan Couchtá, Consejero del santuario maya de Kantunilkin ¹⁸², Lázaro Cárdenas, propuso que se programen normalmente apoyos para extraer la leña de las milpas en caso de suspenderse las quemas, en las áreas que sean susceptibles de aprovechamiento a favor de las familias y apoyo técnico durante el proceso de la quema a fin de evitar incendios forestales "ya que nosotros los mayas de antemano, sabemos que la tierra sufre cuando es quemada". Esta propuesta fue adicionada para que el proceso integral de la producción de alimentos incluya apoyo a las comunidades para encontrar un paquete tecnológico a fin de evitar o disminuir el uso de los pesticidas, que han desequilibrado los ecosistemas ¹⁸³.

¹⁸² Este santuario ubicado en el municipio Lázaro Cárdenas, al norte del estado, no está incluido dentro de los Centros ceremoniales reconocidos, pero comprueba nuestras afirmaciones en el sentido de que la expresión *zona maya* no debe restringirse al centro del estado.

¹⁸³ Sobre este aspecto, cabe mencionar que la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) inauguró el 31 de agosto de 1998, en Carrillo Puerto, el IV Taller sobre "Manejo, conservación y aprovechamiento de la vida silvestre" en el que participaron 30 personas provenientes de 22 estados de la república y, entre ellos, tres carrilopontinos: Addy Torres, Gilberto Torres y Mateo Aké, quienes buscaban su reconocimiento como promotores campesinos. La importancia de que el taller se haya organizado en Carrillo Puerto está relacionada



Arriba: el autor en compañía del sacerdote maya y patrón de iglesia, don Celestino Cruz Peraza, en la entrada del Centro Ceremonial maya de Chanchah Veracruz. Abajo: aspecto del presidium del Congreso Indígena Maya, en donde se encontraron autoridades estatales y dignatarios mayas.



Aspectos de la Plenaria y de la mesa tres del Congreso Indígena Maya, celebrado el 19 de mayo de 1998, en Chanchah Veracruz, Felipe Carrillo Puerto.

2. *Organización y capacitación comunitaria.* Juliana Ek, partera de Santa María Poniente, del ejido Petcacab, Felipe Carrillo Puerto, propuso que se reconozca la organización comunitaria y de autoridades tradicionales; que se ayude con seriedad a través de los medios de comunicación al arraigo indígena, que sean bilingües y biculturales y concienticen a sus comunidades sobre su verdadera participación. Que se ayude a la capacitación para optimizar el uso de recursos ejidales y también pidió que exista continuidad en los programas de Gobierno y se apoye el intercambio de la cultura maya de las comunidades del norte y del centro de la zona maya. Que sean tomados en cuenta para las decisiones en trabajos y se evite la intervención política en las comunidades mayas, la coordinación y vinculación de programas de una manera integral.

Esta ponencia fue aprobada y adicionada para que los medios de comunicación sean además de cada municipio indígena, y que cuente con radio que sea bilingüe, bicultural, para el intercambio de comunicación; que se adquiera conciencia que la insuficiencia del terreno convierte en urgente la necesidad de que se defina el territorio de los indígenas y que sean tomados en cuenta para evitar pleitos, así también se aprobó pedirle al ejecutivo a través de las máximas autoridades que se reconozca como ejido a Santa María Poniente y se autorice su plano oficial ¹⁸⁴.

3. *Ayuda para gastos por muerte.* Emilio Catzín Chan, comandante de Tulum, Solidaridad, propuso que se implemente un sistema eficaz de apoyos en caso de defunciones, así como de exenciones en contribuciones oficiales dado que no es justo que los indígenas mayas cuando mueren tengan que pagar el terreno donde los tienen que enterrar, pidieron la exención de pagos de impuestos "sobre la tierra donde van a escarbar su sepultura". Esta ponencia fue aprobada y adicionada en el sentido de que se instaure en la zona maya un seguro de vida a partir de los quince años ¹⁸⁵.

4. *Ayuda para medicina y doctores.* Máximo Chi Ku, sobador de Sabán, José María Morelos, propuso que se establezca un mecanismo de apoyo para atención médica de adquisición de medicamentos para las familias mayas sobre todo en los casos donde no se cuente con ningún servicio de carácter oficial.

5. *El servicio social en comunidades mayas.* Juan Balam Noh, dignatario maya de Kantunilkin, Lázaro Cárdenas, propuso que las escuelas de nivel medio superior que se encuentren en comunidades indígenas tengan carreras congruentes con el tipo de vida de la comunidad y que el gobierno apoye con becas para los estudios y para que los alumnos que hagan su servicio social duerman en las comunidades.

con el carácter de corredor biológico del municipio al estar enclavado entre las reservas de Sian Ka'an y Calakmul, por lo que cuenta con la mayor cubierta vegetal en todo México.

¹⁸⁴ La información periodística local nos permite acotar, en relación con el tema de la capacitación para los proyectos agrícolas que, Ismael Gómez Tox, quien es el secretario general de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos, ha denunciado que los capacitadores de los proyectos institucionales como el Pet Pach, con el que se pretende impulsar la agricultura de traspatio en zonas marginadas, "nunca llegan a las comunidades, pues solo arriban a al cabecera municipal donde se dedican a perder el tiempo", además de que los programas adolecen de la colaboración de los campesinos porque éstos no son tomados en cuenta; asimismo, el también representante estatal de la CNC, anunció la implementación del Programa Especial de Becas para la Capacitación y el Trabajo (Probecat), gestionados por esa organización campesina, y que incluye cursos y talleres para elaboración de artesanías, bordado, urdimbre de hamacas, corte y confección y horticultura, en comunidades como Tihosuco, Chanchab Derrepente, X-Hazil Sur, Betania, Polyuc y Yaxley. En esta última, se inició desde 1996 un proyecto de capacitación en la elaboración de camisas y Kul Ex, coordinado por María Vidal Poot May, con el apoyo de la Unidad Regional de Culturas Populares, el Instituto Quintanarroense para la Cultura y las Artes y la Casa de la Cultura de Felipe Carrillo Puerto, con la finalidad de fortalecer la costumbre y tradición del uso de la indumentaria de los antiguos generales mayas de Quintana Roo: en San Francisco Aké se impulsa la música Maya Pax; en Señor, el urdido de hamacas; en Santa Rosa, las fiestas tradicionales; y, en Tihosuco, a pintores, artesanos y dibujantes. En lo relativo a la radiodifusión, Quintana Roo era el único estado de la península de Yucatán que no contaba con un medio indígena. Después de varios años de proyecto, en junio de 1998 se hablaba de la entrada en operación, en Felipe Carrillo Puerto, de la vigésima radiodifusora indígena del país: "La Voz del Gran Pueblo (XENKA)" en la frecuencia 1030 de amplitud modulada, 2500 watts de potencia y cobertura municipal con un radio de 90 kilómetros. En diciembre se anunció la inauguración, pero también que se iniciarían operaciones en enero de 1999. En realidad, fue hasta febrero cuando iniciaron las transmisiones de prueba (*Novedades de Quintana Roo*, 6 de junio, 28 de agosto, 7 y 9 de octubre, 27 de noviembre, 3, 14 y 15 de diciembre de 1999 y 19 de febrero de 1999).

¹⁸⁵ Esta propuesta puede ser viable. En Cancún el ayuntamiento instauró un seguro escolar, único en el país; estudiándolo y analizando resultados y costos, puede instituirse en las escuelas de todo el estado y, particularmente, para los infantes de las comunidades indígenas.

A esta propuesta fue agregada la petición de que los hijos que se gradúen en la zona maya —por ejemplo, pensamos en el Centro Regional de Educación Normal de Felipe Carrillo Puerto— sean ubicados para trabajar en la propia zona maya, para fortalecer y robustecer su cultura ya que los que salen de los bachilleratos pedagógicos como maestros no los trasladen a otras partes de la República ¹⁸⁶.

6. *La participación maya en el aprovechamiento de los recursos naturales.* Gaspar Mancla Canul, soldado del santuario de Kantunilkin, Lázaro Cárdenas, propuso que los mayas quintanarroenses tengan libre acceso a las playas y ruinas arqueológicas ubicadas en la zona maya; que se le de difusión a la lengua maya en tales zonas; que se le de preferencia a los jóvenes mayas en ellas para la ocupación de los empleos existentes que sean compatibles con su capacitación; que las bellezas naturales y otros recursos turísticos aun no aprovechados sean explotados de preferencia por los habitantes mayas de esos lugares y los beneficios canalizados en favor de las comunidades indígenas; que los impuestos, contribuciones y derechos establecidos a cargo de quienes hoy en día explotan los recursos naturales o concesionados ubicados en esta zona que sean a favor de los auténticos mayas, y que tales recursos sean recaudados por el organismo único que se apruebe en el Congreso del Estado y sirva como regulador en todo lo relativo a la vida de los indígenas de esta zona.

Junto a esta propuesta se solicitó que los mayas quintanarroenses cuenten con una credencial única autorizada por una jerarquía maya y reconocida por la autoridad competente y que los guías de turistas sean de preferencia mayas con capacitación.

7. *Entrada gratuita a X-Caret y Xel-Ha.* Fulgencio Pech Chan, ex presidente del santuario de Kantunilkin, Lázaro Cárdenas, propuso que se establezca legislativamente que todos los días de la semana y en cualquier época, los mayas tengan derecho a entrar gratuitamente a disfrutar de las bellezas de los centros turísticos X-Caret y Xel-Ha. La propuesta fue aprobada haciendo extensivo el beneficio a las demás ruinas arqueológicas ubicadas en la zona maya y reservas existentes y en todos los museos de la cultura maya ¹⁸⁷.

8. *Crecimiento de los pueblos mayas.* Emereciano Nuc Yau, dignatario maya, propuso que se reparen las carreteras y caminos de acceso a las comunidades mayas para facilitar la comercialización de producción agrícola y hortícola, que se implemente la creación de más escuelas en tales comunidades y un programa de embellecimiento y mejora de los Centros comunitarios. Fue aprobada esta propuesta y se propuso además que el estado implemente las telesecundarias, pero a través de un sistema bilingüe y bicultural.

9. *Apoyo para una buena venta de productos.* Andrés Balam Chi, presidente del santuario maya de Kantunilkin, Lázaro Cárdenas, propuso apoyo para la transportación y comercialización de productos agrícolas. Además la mesa pidió al ejecutivo del estado que se puedan crear mercados indígenas en los municipios y en las comunidades o centros turísticos aledaños.

10. *Leche para nuestros hijos.* Leticia Barrio Santana, mujer maya de Tulum, Solidaridad, propuso la creación de un programa de distribución de leche y mercancías básicas para la familia maya. Fue aprobada con una única observación, de que los mayas y los ancianos requieren de vales de mercancía mensuales y no paquetes de despensas, ya que las despensas a veces no llegan o a veces llegan después.

¹⁸⁶ La situación es contradictoria por falta de planificación y atención adecuada de las necesidades: 28 educadoras de la Normal de Carrillo Puerto se quedaron sin plazas (*Novedades de Quintana Roo*, 26/ene/99, p. 2-D).

¹⁸⁷ Los días 26, 27 y 28 de septiembre de 1997 se llevó a cabo en Chetumal, el Encuentro Nacional sobre Legislación y Derechos Religiosos Indígenas, con la representación de 22 comunidades indígenas del país, organizado por el INI. En ese evento, cerca de 60 participantes coincidieron en proponer la modificación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, siendo el punto culminante el llamado a las autoridades para que permitan a las comunidades indígenas practicar libremente sus creencias y reclamaron que las comunidades mayas de Quintana Roo, como de las restantes en el país, no se les permite el acceso a los sitios sagrados, como es el caso de Tulum, a pesar de ser los herederos directos de este patrimonio cultural; cf. Roberto González Morales, "Los pueblos autóctonos. Verdadero origen nacional" en *Arrecife*, vol. 1, núm. 6, 1ª quincena de octubre, 1997, Cozumel, Quintana Roo.

b) Educación y cultura

Las conclusiones de las ponencias de la mesa número dos son las siguientes:

1. *Conservación y difusión del idioma.* Pascual Xiu Sulub, sacerdote maya de Dzúlá, (comunidad ubicada al poniente de la ciudad de Felipe Carrillo Puerto), propuso el reconocimiento oficial del idioma maya y su inclusión en los programas de estudio de educación básica y media superior, creación de una escuela estatal del idioma maya y talleres de español para la gente indígena que solo habla maya ¹⁸⁸.
2. *Difusión del matrimonio ritual.* Vicente May, rezador de Yaxché, Solidaridad, propuso que se difundiera el respeto y fomento del matrimonio ritual maya, así como de la legislación general de México y de la Ley de justicia indígena en las comunidades mayas.
3. *Respeto a la indumentaria maya.* José Lucio Jok Tobí, sacerdote de Uaymax, José María Morelos, propuso que se difundan los orígenes y raíces de los vestuarios mayas, que se fomente en las escuelas la dignidad relativa a la usanza maya, que se capaciten las mujeres arraigadas en las regiones indígenas para la confección del vestuario tradicional maya y que se celebren concursos de trajes mestizos e indígenas.

A propósito de la identidad mestiza, el director del museo del INAH en Cancún, Guillermo Ahuja Ormaechea, sostuvo el 19 de septiembre de 1998 en el marco de la conferencia sobre trajes típicos regionales "Tradición Mestiza" que la población mestiza en Quintana Roo, a diferencia de la indígena, carece de identidad propia por una falta de definición cultural al ser el estado un lugar relativamente joven que se encuentra en la búsqueda de su identidad, indumentaria, tradición y folclore. Sin duda, los mayas han sabido mantener, en sus vistosas y complejas vestimentas, algunos elementos esenciales que manifiestan la antigüedad de su cultura, cuyos diseños tradicionales reflejan prácticas y formas de ver el mundo con profundas raíces históricas, sin perder por ello la capacidad de incorporar a sus diseños y formas de vestir el tránsito de otras épocas. Por ejemplo, en Quintana Roo, la serpiente emplumada, que se encuentra en los sellos precolombinos, se manifiesta de la misma forma en diseños bordados en los textiles modernos ¹⁸⁹.

4. *El derecho indígena en el deporte.* Juan Tun, de la comunidad de Yaxley, Felipe Carrillo Puerto, propuso apoyo económico a los indígenas para la práctica de los deportes y organización de eventos deportivos para habitantes de la zona maya.
5. *Ayuda para el arte maya.* Alberto Cauich May, teniente de Yaxley, Felipe Carrillo Puerto, propuso que se implemente un programa de apoyo para el fomento del arte maya que cuente con sustento normativo.
6. *Apoyo para fiestas tradicionales.* Dionisio May Cituk, comandante de Tixcacal Guardia, Felipe Carrillo Puerto, propuso apoyo para la preservación y fomento de festividades tradicionales, por ejemplo, el Janal Pixán (comida de las ánimas) que es la celebración maya a los muertos.

¹⁸⁸ Este rezador maya es considerado un personaje importante dentro del sistema organizado de la comunidad que representa y en ocasión de la postulación por parte del Comité Directivo Estatal del PRI, del ingeniero chiapaneco Marcelo Carreón Mundo, dirigente de la región sureste de la UNORCA, como aspirante a la diputación por el séptimo distrito electoral, se opuso enérgicamente, atribuyéndole a aquél serias afectaciones a los ejidatarios y calificó el nombramiento como una imposición en contra de las decisiones de las comunidades mayas y en igual sentido se pronunció el dignatario maya Cristino Cituk Coh y ejidatarios de Señor, Chunhuás, Yaxley y Carrillo Puerto (*Novedades de Quintana Roo*, 31/dic/98 y 2, 5 y 8/ene/99).

¹⁸⁹ véase Angeles Alonso, *Huch Bem Chuy-Bordados Antiguos-Ancient Embroidery*, Asociación Mexicana de Arte y Cultura Popular, México 1994 (texto trilingüe que se refiere a los diseños de cruces, flores, estrellas y serpientes en bordados que reflejan la cosmovisión de las mujeres que los realizan en el municipio Felipe Carrillo Puerto); también Walter F. Morris, "Diseño e Indumentaria Mayas" en *Arqueología Mexicana*, vol. III, núm. 17, enero-febrero 1996, pp. 48-53. En el proceso del bordado, el teñido de telas con variadas y atractivas tonalidades también es preservado como una tradición heredada en la que se conjunta la labor de las mujeres que muy temprano recolectan en el monte tallos, corteza, hojas y raíces que cuecen en agua con algunos preparados químicos para fijar los colores en las mantas; un grupo de 49 mujeres aprende la técnica que les es enseñada en Carrillo Puerto por doña Justina Chablé Be, bajo el patrocinio del INI en el curso "Juntas bordamos el mundo" —*Much chuy yokool cab—*; además, se pretende promover su comercialización mediante catálogos en las zonas turísticas (*Novedades de Quintana Roo*, 22 y 28/sep y 5/oct/98 y *Por Esto de Quintana Roo*, 1/oct/98).

7. *Conservación de templos mayas*. Cayetano Angulo Pok, de Chumpón, Felipe Carrillo Puerto, propuso apoyo consistente en un programa para la conservación y acondicionamiento de los templos de Sacalaca, Sabán, y Uaymax en José María Morelos.

8. *Servicio comunitario*. Pascual Leik Cituk, sargento de Tixcacal Guardia, Felipe Carrillo Puerto, propuso que futuros profesionales indígenas en ciencias agropecuarias y jurídicas, realicen servicio social en las diversas comunidades de la zona maya.

9. *Congresos indígenas anuales mayas*. Dionisio May, Comandante maya de Yaxley, Felipe Carrillo Puerto, propuso que estos Congresos se sigan realizando cada año, para darle seguimiento a los trabajos presentados y que se lleven a cabo en los distintos centros ceremoniales.

c) Autonomía, derecho, justicia y representación política de los mayas

A continuación, el recuento que hicimos de las conclusiones de las ponencias de la mesa tres:

1. *La justicia para los indígenas*. Andrés Ko Kin, cabo de Chumpón, Felipe Carrillo Puerto, propuso una mayor difusión de la Ley de justicia indígena, y que se incluya y se de fe con la solemnidad indispensable que el magistrado para asuntos indígenas y el juez tradicional, juren ante la vela encendida del santuario del templo, comprometiéndose a servir y a hacer justicia a los mayas.

Esta propuesta refleja el fervor religioso que está imbuido en la vida de los mayas. El proceso secular introducido a sus comunidades es ajeno a toda religiosidad y choca con su manera de entender el mundo.

2. *Representación política y participación del indígena maya*. Eulogio Chan Tuz, delegado municipal de Señor, Felipe Carrillo Puerto, propuso que en la legislación electoral se establezca que los ayuntamientos con más del 50% de población indígena, deberán tener 2 regidores étnicos propietarios, designados conforme a los usos y costumbres de la cultura comunitaria, no por competencia partidista¹⁹⁰.

3. *Castigo al que obre contra muestras costumbres*. Zacarías Pech, de Trapich, propuso que se legislen sanciones de carácter penal que castiguen las acciones y omisiones que atenten contra los usos y costumbres mayas y repriman cualquier intento de extinción de la etnia maya.

4. *Servicio militar impartido en las propias comunidades*. Nicasio Canché Catzín, de Tulum, Solidaridad, propuso que se gestione que el servicio militar se imparta en las propias comunidades mayas.

5. *Registro civil indígena*. Pedro Ek Cituc, juez tradicional de Tixcacal Guardia, Felipe Carrillo Puerto, propuso el establecimiento de un Registro Civil de carácter indígena atendido por personas mayas¹⁹¹.

6. *Derecho de los mayas*. Antonio May Tun, Comandante de X-Hazil, Felipe Carrillo Puerto, propuso el establecimiento de las siguientes instituciones administrativas y políticas: un Registro Indígena, un Regidor indígena en los ayuntamientos, un Diputado local indígena, un Diputado Federal indígena, un Secretario Estatal de Asuntos Indígenas y un Director Municipal de Asuntos Indígenas.

7. *Registro estatal indigenista*. Mariano Quijano, de Macario Gómez, Solidaridad, propuso la creación y establecimiento de un Registro Estatal indígena, que regule entre otras cosas el Padrón, la identidad, y los derechos de acreditación indígena.

¹⁹⁰ Por cuanto a este punto, el general maya Santiago Cruz Peraza del centro ceremonial de Chanchah Veracruz, se inconformó porque en la designación de los cargos para las regidurías en la planilla del PRI no fueron tomados en cuenta los mayas y, únicamente, en su caso, fue designado como suplente a la sexta regiduría. Denunció la unilateralidad y la falta de respeto a la etnia maya (*Novedades de Quintana Roo*, 22/dic/98, p. 9-D). Ya veremos la legislación electoral.

¹⁹¹ Sobre experiencias de registro civil en poblaciones indígenas, véase *Resultados del Programa de Acercamiento del Registro Civil a los Núcleos de Población Indígena* (Nayarit, 1986), México, Secretaría de Gobernación, Talleres Gráficos de la Nación, 1986; *Resultados del Programa de Acercamiento del Registro Civil a los Núcleos de Población Indígena del Estado de Morelos*, Boletín Informativo, año 7, número 1, enero-febrero, México, 1987.

y consultó al pleno si estaba de acuerdo con las conclusiones de las tres mesas, preguntando si aprobaban todos los acuerdos emanados del Congreso y fuimos testigos como todos los presentes se pusieron de pie y levantando la mano dieron su aprobación.

Las propuestas emanadas del Congreso indígena maya no son diferentes a las que se han dado en otros foros étnicos en diversas partes del país ¹⁹⁵, aunque desde luego, pueden advertirse variantes propias de la etnia maya. Se aprecia sin duda que existe desconocimiento de la legislación estatal en la materia y ello obedece a la falta de difusión, pues cuestiones que están previstas en la Ley de justicia indígena son reclamadas, sin saber que ya están reguladas y eso que los congresistas pueden considerarse como personas de una participación más activa en las comunidades; la justicia indígena está en proceso de implementación, en un proceso muy lento.

4. Los compromisos del gobierno estatal

Finalmente, le fue cedida la palabra al Gobernador para clausurar las actividades que se llevaron a cabo en este Congreso y a continuación transcribimos nuestra versión estenográfica de su discurso:

Amigas y amigos mayas, creo que el trabajo que han venido haciendo estos días, es sumamente satisfactorio, la decisión que han tomado por realizar este Congreso para poder revisar como están sus problemas, desde la forma en que se está llevando a cabo su cultura, sus tradiciones, sus derechos de la forma como viven, como vivieron sus antepasados, y como quieren seguir viviendo. Esto quiere decir el gran respeto que le tienen a sus antepasados, el gran respeto que tienen por ser mayas, el orgullo que tienen por ser mayas, que es bien importante que hoy lo señalen al Gobierno y a todos los demás habitantes de este Estado, que buscan que les reconozcamos sus derechos a través de una Ley.

Cuando empezó el Congreso les dije que en conocimiento a su convocatoria, veníamos los tres poderes del estado, [...] para ver que inquietudes tenían, pero junto con ello, para que al término del Congreso, cuáles eran sus acuerdos y que nosotros como autoridades, los íbamos a acatar. Creo que las decisiones que han tomado de carácter político, sin duda son para lograr para siempre el que tengan en la Ley sus derechos, su cultura y el respeto de la sociedad y el Gobierno para siempre, por eso nuestro primer compromiso como Gobierno en nombre de los tres poderes presentes: vamos a promover la modificación a la Constitución para que como ustedes acordaron se eleve a rango Constitucional lo que es su organización sus derechos, su cultura y su autonomía. Para ello, les propongo que firmemos un acuerdo de ustedes con nosotros los titulares de los tres poderes, donde esté el compromiso de que vamos a modificar la Ley para que dentro de la Ley vayan sus derechos y vaya la cultura de los indígenas. Porque en la Constitución, y en una Ley que tendremos que elaborar para que queden todos los demás acuerdos, tiene que quedar muy claro el compromiso del Gobierno y de toda la demás sociedad que vive en este Estado y que no es maya, el compromiso nuestro con los mayas, por ejemplo, las preocupaciones de ustedes por tener los recursos económicos para que su organización pueda sobrevivir y pueda permanecer.

Por eso para que no solo sea la buena disposición del Gobernador que periódicamente les viene otorgando recursos desde despensas, desde algunos apoyos económicos, desde apoyos para el vestuario, para su transporte, de los apoyos para sus cuarteles, para sus centros ceremoniales, vamos a promover de común acuerdo los tres poderes del estado en que en la Ley quede claro, que cuando se autoriza todos los años en el mes de diciembre el presupuesto del Gobierno, ahí se autorice que una partida de dinero sea exclusivamente para la atención de los centros ceremoniales para su mantenimiento, para apoyar sus fiestas, sus ritos, sus iglesias, sus tradiciones para que haya en esa partida los recursos necesarios para los salarios y los apoyos que requieren mensualmente todos los dignatarios mayas. De ese modo cualquier Gobernador va a estar obligado a dar los recursos, no lo va a hacer nada más por buena voluntad, la Ley va a decir los recursos que tiene que dar, cuánto y cómo se distribuirá a los dignatarios mayas. De todos modos vamos a continuar otorgando los apoyos y, aquellos que tienen una confusión del aguinaldo, la gratificación, lo vamos a otorgar [...]

Lo otro importante: ustedes siempre han tenido su autoridad que reconocen en sus centros ceremoniales y han tenido también su autoridad en un Consejo Maya que alguien decidió desde [la Ciudad de] México para

¹⁹⁵ Véanse las propuestas de veinte grupos étnicos en la compilación de Claudia Olvera Sierra, Diego Poliakoff y Teresa Valdivia Dounce, *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria al Artículo 4° Constitucional. Fondos Regionales de Solidaridad y Autoridades Indígenas Tradicionales*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 4, INI, México 1994

8. *Autonomía legislativa.* Marcelino Yam Chablé, de Tixcacal Guardia, Felipe Carrillo Puerto, propuso que se efectúen consultas populares en la zona maya respecto de reformas e iniciativas de Ley, y que se reconozca constitucionalmente el derecho de los mayas de presentar al Congreso iniciativas o reformas Legislativas.

9. *Preservación de los derechos de las mujeres y los niños mayas.* Mariano Poot Yam, de Tixcacal Guardia, Felipe Carrillo Puerto, propuso que un mayor respeto por los niños y mujeres¹⁹² y que el Sector Salud instale consultorios de médicos tradicionales y que se reconozca oficialmente a las parteras mayas¹⁹³.

10. *Protección y aseguramiento de los santuarios y centros ceremoniales.* Felipe Díaz Chan, de Santa María Poniente, propuso implementar operativos oficiales que aseguren y protejan los Santuarios y Centros Ceremoniales de otras ideologías religiosas provenientes de otros lugares.

11. *La zona maya en la Constitución del estado.* Juan Can, del ejido Chan Santa Cruz, Felipe Carrillo Puerto, propuso se eleve al rango de norma constitucional la delimitación técnica de la zona maya, así como la declaración de los cinco centros ceremoniales mayas¹⁹⁴.

12. *Las verdaderas autoridades que representan a los pueblos mayas.* Paulino Pat Iyuc, de San Silverio, Solidaridad, propuso el reconocimiento Legislativo de la forma de organización de los mayas, y que los pueblos mayas sean representados por sus verdaderas autoridades.

13. *Exigimos un máximo Consejo de dignatarios mayas.* Petronila Canul Angulo, de Chumpón Felipe Carrillo Puerto, propuso, en la ponencia que hemos transcrito previamente, el desconocimiento general por falta de representatividad del Consejo Supremo Maya y la formación de un Consejo Mayor o Máximo Consejo maya de centros ceremoniales, integrado por los sacerdotes y generales de cada uno de ellos.

3. Aprobación de acuerdos

Posteriormente, el magistrado de asuntos indígenas, Javier Reyes Hernández, tomó la palabra y afirmó:

No cabe duda de que Quintana Roo, sigue haciendo historia y esta vez los protagonistas principales son el pueblo maya, de los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad. Los dignatarios mayas de Quintana Roo, hoy han expresado en las mesas de trabajo de este congreso, la exigencia de respeto a su cultura, tradiciones, usos y costumbres como también han manifestado sus inquietudes del presente y del futuro. Buscando siempre un equilibrio social, que les permita la convivencia armónica con la sociedad en su conjunto.

¹⁹² En el marco del Programa Nacional de la Mujer, la VIII Legislatura del estado aprobó el 23 de abril de 1998 la iniciativa de ley por la que se crea el Instituto Quintanarroense de la Mujer, como un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo radica en combatir la discriminación, dotar a la mujer quintanarroense de más y mejores elementos para establecer adecuadas políticas, que tiendan a fortalecer su presencia en las decisiones de todos los ámbitos de la vida del estado. La ley correspondiente, así como la que aprobó el Programa Estatal de la Mujer se publicaron en el PO del estado los días 15 de mayo y 15 de junio de 1998, respectivamente; la titular del Instituto, María Cristina Sangri Aguilar ha puesto énfasis en la necesidad de erradicar la discriminación que sufre la mujer maya y que le impide acceder a un empleo o a uno bien remunerado, pues encuestas realizadas demuestran que no son las mujeres locales quienes gozan de los mejores sueldos. Desde su comienzo de actividades, el Instituto de la Mujer promovió cursos de capacitación para el trabajo y de alfabetización en el municipio de Felipe Carrillo Puerto (*Novedades de Quintana Roo*, 23/feb/99, p. 9-A y *Por Esto de Quintana Roo*, 15/oct/98).

¹⁹³ Al respecto, la titular del Centro Coordinador del INI, en Felipe Carrillo Puerto, Olivia Galván Flores, ha asegurado insistentemente que dentro de la Institución los médicos tradicionales (curanderos, x'menes y hueseros) cuentan con sus propias instalaciones para preparar sus medicinas y aplicar sus tratamientos, mediante el uso de plantas y conocimientos heredados, pero el problema que enfrentan es la falta de demanda porque adolece de difusión entre las nuevas generaciones. Por su parte, el delegado del INI, Carlos Saldivar Alvarado, informó que en los municipios de José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto ya se han iniciado jardines botánicos con plantas medicinales y otras cuyas propiedades curativas se están estudiando por los médicos tradicionales mayas, como primer paso de un proyecto de hospital tradicional, que permitirá conocer el verdadero valor de la herbaria. Aunque no hemos podido constatar el número de médicos indígenas en Quintana Roo, sabemos que se encuentra en riesgo de desaparecer, por ejemplo, en Yucatán el número de terapeutas tradicionales ha reducido en forma considerable de 323 a 280 en los últimos años, como lo informó en Mérida, José Luis Aguilar Cervantes, coordinador estatal de Salud y Bienestar Social del INI en el marco de la cuarta Jornada Peninsular de Medicina Indígena Tradicional, con la participación de 50 médicos indígenas yucatecos. Con relación a las parteras, el Jefe de la Jurisdicción Sanitaria número 2 de la Secretaría de Salud, informó acerca de un curso de actualización para parteras en Cancún, al que también fueron invitadas las de la zona maya para recibir capacitación y asesoría adecuada y saber en qué momento del parto requieren de la intervención profesional (*Novedades de Quintana Roo*, 22/jun 25/sep, 19/oct y 13/dic/98, 22/feb y 10/mar/99).

¹⁹⁴ Pudimos ver con satisfacción que la presentación de ésta y otras propuestas que coinciden con los planteamientos que el suscrito hizo al Congreso del Estado en marzo de 1998, corroboraron el acierto en la orientación del criterio sostenido.

acá, lo que no fue realmente la decisión de ustedes. Por eso el Consejo Supremo Maya que han tenido, no ha sido bueno porque no es decisión de ustedes ni está en la Ley. Ahora, con base en su acuerdo, el acuerdo de este Congreso en sus mesas de trabajo, ustedes han decidido que se cree el Gran Consejo Maya como la autoridad máxima de ustedes, se crea, el Gobierno lo reconoce, aquí nos comprometemos el Poder Judicial, el Congreso de Estado, y el Gobernador nos comprometemos a su decisión de que su autoridad será el Gran Consejo Maya; pero no solo reconocemos de palabra lo vamos a poner en la Ley, para que la Ley haga que todos los respeten y que sea la única forma de autoridad superior y suprema que ustedes tengan.

Otra cosa, la forma en que hacen sus bodas, en que nombran a sus dignatarios, en que asisten a los cuarteles, en que reciben los apoyos por estar en los cuarteles, la forma en que hacen sus fiestas, todo eso se va a poner en la Ley para que, por ejemplo, si los mayas se quieren casar, se puedan casar en la forma que ha sido su tradición de sus antepasados, no tengan que hacerlo como lo hacemos tradicionalmente nosotros; de esa forma que es su costumbre, se puedan casar en esa forma y sea válida y valga, dentro de la Ley.

Creo que éste es el acuerdo más importante que han tomado, porque si todo queda en la memoria y se la van pasando de padres a hijos, y después Santiago o don Isidro o Juanito lo van diciendo a sus hijos a los que van heredando los cargos y no hay ni un papel en la Ley que lo avale, se va a perder la cultura maya, por eso los reconozco a ustedes y les felicito por la decisión que han tomado. Por eso este acuerdo de ustedes de que se modifique la Ley, y que se haga una Ley donde estén sus costumbres y su forma de vida y su cultura sus derechos y el compromiso de nosotros de cumplirles para que se haga así como ustedes quieren, vamos a hacerlos como les propongo en un Convenio que vamos a firmar todos, los tres Poderes y ustedes.

Y recuerdo que al inicio de la plática, al inicio del Congreso hoy en la mañana, decían algunos de ustedes, creo que fue Sixto, del Presidente de la República, vamos a invitarlo para que venga aquí a la zona maya y sea testigo de honor de los grandes acuerdos de este Gran Consejo Maya. Yo estoy seguro que el Presidente Ernesto Zedillo le va a dar gusto que ustedes estén luchando por sus derechos y que hay un compromiso nuestro por resolverlo a través de la Ley, estoy seguro que va a venir a la zona maya a ser testigo de honor y a convivir con ustedes y con nosotros.

Vamos también a comprometernos a los demás acuerdos que ustedes tomaron, por lo mismo, para que no sea de palabra nada más, porque las palabras se olvidan, y yo quiero dejarles la mejor herencia que pueda porque yo me voy el próximo año y la mejor herencia es que lo que ustedes acuerden, esté en la Ley, por eso en la Ley también vamos a poner los principales acuerdos que ustedes han tomado.

Así, vamos a hacer el reconocimiento oficial a la lengua maya, el apoyo para las fiestas tradicionales, el programa de conservación de las iglesias mayas, los Congresos indígenas cada año quedaran en la Ley, el acceso a las zonas arqueológicas, a las playas, el derecho de los mayas a presentar iniciativas como los demás ciudadanos del Estado, el Registro Estatal indígena, el que se les considere su participación en los cabildos de los ayuntamientos donde haya presencia de los mayas, esto y todos los demás acuerdos los vamos a pasar a la Ley para que este Congreso sea histórico, para que no sólo sea un discurso de respuesta y de compromiso, sino que además sea en la Ley, el plasmar todo lo que ustedes escribieron y acordaron.
¿Les parece bien?, ¿sí? ...

También, vamos a hacer otra cosa, vamos a tratar de cambiar nuestra vida económica, vamos a hacer un programa, ustedes los dignatarios mayas, y nosotros el Gobierno de manera conjunta para apoyo a los mayas, que vamos a presentarlo al Presidente de la República. [...] Para que tengan sus argumentos que la Ley les va a decir, pero vamos a hacer una propuesta para que los viejitos que ya no tienen forma de trabajo ni de trabajar, las viejitas, las viudas, las mujeres solas con hijos que no tienen trabajo, todos ellos que tengan un apoyo en lo económico, para su alimentación, en seguro de vida y en servicios de salud para que de esta manera tengan garantizado como cuidarse en la enfermedad como alimentarse y como tener una pensión, modesta, pero la van a tener.

Vamos a ver que Procampo y la Alianza para el Campo tengan una mejor utilidad en la zona maya, para esto es necesario que como aquí se acordó, dejemos de quemar el monte. Ayer andaba volando en helicóptero y pude ver que por las quemas se está acabando lo que es este gran patrimonio de los mayas en la selva. Vamos a tratar de dejar la quema de la milpa porque no produce, da muy poquito, ustedes lo saben. Apenas da para mal comer. Vamos a ver que Procampo nos ayude pero además que tengamos recursos para otras actividades de siembra, que podamos cuidar el monte y que nos produzca, que podamos sembrar maíz, pero en zonas donde se pueda dar sin quemar la selva, que podamos sembrar frijoles, que podamos rescatar la siembra de camote, de yuca, de todos aquellos productos que hace rato dijeron en sus acuerdos y que ya no se dan.

Ustedes deben estar contentos, muy animados porque ustedes han hecho este Congreso, han tomado sus acuerdos y nosotros el Gobierno, los que estamos en la mesa nos estamos comprometiendo con ustedes. ¡Anímense! Vamos a luchar juntos porque mejoren los mayas, cuidando su cultura, porque haya el mayor respeto a sus centros ceremoniales, que sea la máxima autoridad los centros ceremoniales con el Gran Consejo Maya y con su Consejo de la Judicatura que se creó a partir de que tienen una Ley para su propia justicia maya. ¡Felicidades! Creo que a partir de hoy hay nuevas esperanzas para los mayas. Nada más hay tres condiciones: una, trabajo, mucho trabajo, seguir trabajando unidos; nosotros veremos que vengan más apoyos económicos del Gobierno; la otra, mucha unidad, que nadie los venga a dividir en la zona maya, que todos los mayas a partir de hoy sólo reconozcan en principio la autoridad del Gran Consejo Maya, de sus Centros Ceremoniales, de sus dignatarios, del Gobierno Constitucional del Estado, del Gobierno Supremo de México, que dirige el Presidente Zedillo; y estas autoridades son las que se van a respetar porque son las que dice la Ley y vivimos en un Estado, en un país donde lo más importante es la Ley.

Todos contentos con nuevas esperanzas, con optimismo, vamos con más profundidad, con más trabajo, con más compromiso por los mayas de Quintana Roo, por lo que nos estamos comprometiendo, el Presidente del Tribunal, Joaquín González Castro, que es uno de los Poderes del Estado, el Presidente del Congreso Jorge Mario López por los Diputados, y el Gobernador Mario Villanueva, está comprometido como su amigo, su paisano y su hermano. Por eso me da gusto haber estado en este Congreso y clausurarlo formalmente con el honor que me dan esta tarde del día 19 de Mayo de darlo formalmente clausurado para buscar a partir de hoy una mejor vida para los mayas. ¡Felicidades!

La actitud paternalista sigue presente por ambos lados en el reclamo de apoyos que refleja una dependencia a la que se les ha sometido y en el ofrecimiento de los mismos por la autoridad estatal como una medida de control político.

Es curioso observar que el gobernador se haya referido al establecimiento de un Gran Consejo Maya, y que con estas palabras haya de introducirse esa figura en la ley, cuando hemos visto que la persona que hizo la propuesta correspondiente nunca empleo esas palabras sino que habló de un Máximo Consejo de Dignatarios; o tuvo más efecto la interpretación del gobernador, o estamos ante veladas y encubiertas formalidades con la finalidad de revestir de legitimidad proyectos ya antes planeados, preparados y aprobados por el lado oficial.

Después de la celebración del Congreso, los medios informaron que el gobernador se entrevistó el 15 de junio de 1998 en Felipe Carrillo Puerto con los dignatarios de los centros ceremoniales mayas y funcionarios municipales para, según se dijo, evaluar los avances de una declaración de derechos y cultura de los pueblos mayas, mediante trabajos coordinados por los priistas Fermín Sosa Castilla y Sebastián Uc Yam¹⁹⁶, y con base en las relatorías que se capturaron durante el congreso indígena estatal; se pretendía dar forma escrita en términos técnico jurídicos a los planteamientos y observaciones hechas por los representantes indígenas. El gobernador también dijo que en el marco de la reforma política, se debatiría en el Congreso la propuesta de integrar a un diputado y un regidor indígena en la legislatura y en los cabildos de los ayuntamientos de la Zona Maya.

El mismo día y en la misma ciudad, 60 indígenas mayas de ese municipio, de Othón P. Blanco, Solidaridad y Lázaro Cárdenas, así como militantes del PRD integraron su Consejo Estatal Indígena, luego de la celebración de un taller en el que estudiaron la ley indígena del estado, los acuerdos de San Andrés y el Convenio 169 de la OIT y se propusieron luchar por "la autonomía del pueblo maya".

El 18 de julio de 1998 se celebró el Encuentro Estatal del Pueblo Maya de Quintana Roo, en Felipe Carrillo Puerto, en el que el gobernador anunció que en breve el Congreso del estado analizaría la iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígenas, la cual, convoca a fortalecer la descentralización de algunas funciones que permitan la conformación de un programa regional para la zona maya. El encuentro, organizado por la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, fue coordinado por la diputada federal priista Addy Joaquín Coldwell y asistió también Enrique

¹⁹⁶ Mismo que había sido destituido del Consejo Supremo dos décadas atrás.

Ku Herrera, secretario de Asuntos Indígenas del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, así como funcionarios estatales y municipales.

G. La ley de derechos, cultura y organización indígena del estado de Quintana Roo

Como parte de los acuerdos del Congreso Indígena Maya, el Ejecutivo y el Pleno del TSJ de manera conjunta elaboraron el proyecto de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena, la cual fue aprobada por la VIII Legislatura del Estado con fecha 29 de julio de 1998. Previamente, por invitación del Congreso del estado, el 28 de julio el licenciado González Castro, acompañado del magistrado Aguilar Angulo y del doctor Avila Fernández comparecieron ante los diputados para responder interrogantes en relación a la correspondiente iniciativa de Ley ¹⁹⁷.

1. Análisis de su contenido

La Ley de derechos, cultura y organización indígena del estado de Quintana Roo fue aprobada mediante el decreto número 140 y publicada en el PO el 31 de julio de 1998; consta de cuatro títulos, 26 capítulos, 66 artículos ordinarios y 3 transitorios, cuyo texto íntegro puede leerse en el apéndice.

a) Título primero: Objeto y bases

El primer capítulo de la ley contiene disposiciones generales y establece su carácter reglamentario en relación con el último párrafo del artículo 13 de la Constitución local; señala que es de orden público e interés social y de obligatorio cumplimiento para la sociedad en general y las autoridades estatales, encomendándose a éstas la aplicación de la ley, a fin de asegurar el respeto de los derechos sociales de las comunidades indígenas mayas.

Se anuncia como una ley de compromisos, de compromisos con la vida, con el bienestar y con el porvenir de los indígenas de Quintana Roo; compromiso de elevar el bienestar social de sus integrantes, y compromisos de promover el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos. Su eje rector es la defensa, reconocimiento y preservación de los derechos y cultura de los indígenas del estado y en ellas se establecen las obligaciones de la administración estatal y municipal, en sus relaciones con las comunidades indígenas.

La ley ofrece los conceptos de centro ceremonial, dignatario maya, Gran Consejo y festividades tradicionales, a efecto de determinar los alcances de estas expresiones, así como la de comunidad indígena, que sin referirla como pueblo indígena —excepto por una única mención en el capítulo sobre educación— contiene elementos importantes de la definición internacionalmente aceptada. Introduce de manera expresa en el derecho positivo del estado las disposiciones del Convenio 169 y respecto de la condición indígena, dispone que podrá acreditarse con una constancia expedida por los jueces tradicionales, o a través de los medios de prueba previstos en el Código estatal de Procedimientos Civiles.

En el capítulo segundo se determina el reconocimiento de indígenas distintos a los mayas de Quintana Roo, y cualquiera que sea su nacionalidad, por el hecho de entrar, residir o asimilarse al estado, recibirán la protección que reconoce la presente Ley.

b) Título segundo: Derechos indígenas

El capítulo tercero consagra, mediante reconocimiento, los derechos de los mayas a vivir de acuerdo a su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna; al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lenguaje, religión e indumentaria; a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales; a decidir sus formas internas de convivencia y de

¹⁹⁷ *Tribuna Jurídica*, número 16, agosto, 1998, p. 92

organización social, económica y política; a que su idioma sea preservado y que las instituciones públicas correspondientes respeten y promuevan su uso; a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades, en las zonas arqueológicas del estado o en los lugares apropiados para ello, de acuerdo a las leyes aplicables y al uso y respeto de sus nombres y apellidos en los términos de su escritura y pronunciación y a mantener, pronunciar y escribir la toponimia de sus asentamientos.

En el reconocimiento de algunos derechos hay tibieza; por ejemplo, no se expresa el carácter oficial que debe asumir el uso del idioma vernáculo; y la utilización de las zonas arqueológicas del estado, al ser materia federal, aparece como un adorno en la ley pues debe sujetarse a las "leyes aplicables".

Un reconocimiento expreso, pero limitado por remisión a otra ley, es el relativo a las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, lo cual, ha de sujetarse a la Ley de justicia indígena.

Se concede la facultad a las comunidades mayas de formar asociaciones, con la participación del Gran Consejo Maya, para la consecución de los fines que establece esta ley. Nada se dice de la posibilidad de que lo hagan con las de los estados o países limítrofes.

En cuanto a los derechos culturales, el capítulo cuarto dispone que los indígenas mayas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, con el apoyo presupuestal del estado. Se ejemplifican algunas de las ceremonias tradicionales, como el Ch'acha'ak, Jets' mek', Janal Pixan, Hetzel lum y Han-licol, para las cuales, las autoridades del estado y los municipios deberán proveer lo necesario para su celebración y conservación. Se regula y protege su patrimonio cultural, científico, biológico, tradiciones orales, literatura, diseños y artes visuales o dramáticas, para lo cual el estado tomará en cuenta previamente el parecer del Gran Consejo Maya.

El capítulo quinto, impone la obligación a cargo de las autoridades educativas de promover, en consulta con el Gran Consejo Maya, la construcción de una nueva relación de equidad entre las comunidades indígenas, los sectores de la sociedad y el estado. Y al igual que en muchos otros artículos, en este capítulo hay coincidencia con las disposiciones de la ley de la materia en Oaxaca, pues se dispone el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a desarrollar y transmitir su cultura por medio de la educación formal e informal y a establecer y participar en los sistemas educativos. Se garantiza a la niñez indígena el acceso a la educación bilingüe e intercultural y propone la eliminación de los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas tanto en el sistema educativo como en la legislación y se reconoce su derecho a establecer sus propios medios de comunicación, pero tanto este aspecto como el educativo deberán sujetarse a la legislación federal.

Las mujeres, niños y ancianos reciben tratamiento particular en el capítulo sexto. Se establece la igualdad de oportunidades entre los dos sexos, el impulso de la participación de la mujer indígena y la inclusión de los ancianos mayas en los programas de asistencia social. El siguiente capítulo es dedicado a la salud en las comunidades indígenas con la adecuación de programas institucionales y el reconocimiento de los médicos tradicionales mayas.

El capítulo octavo contiene las preceptos relativos a la obligación del estado y los municipios de impulsar, tomando en cuenta la opinión del Gran Consejo Maya, el desarrollo en las comunidades indígenas y de incluir en sus presupuestos de egresos, una partida específica para tal fin, mismos que deberán aumentarse anualmente en un porcentaje superior al del índice inflacionario del año del ejercicio inmediato anterior.

Con similar redacción que en la ley de Oaxaca, se establece que para el ejercicio del derecho de petición toda promoción podrá redactarse en lengua indígena, con el correlativo deber de las autoridades de recibirla y responderla por escrito mediante la intervención de un traductor.

c) Título tercero: Autonomía y organización interna

Como reflejo de la discusión del tema de la autonomía y la libre determinación en San Andrés y demás foros nacionales, se establece en el capítulo noveno que Quintana Roo tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la cual, en los términos de esta Ley, se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural, se decir, la autonomía, se concibe como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Mexicano. Se ordena, además, que las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento.

Por cuanto a la organización interna, en el décimo capítulo, se señala que el Centro Ceremonial Maya, es la institución básica y fundamental de organización y representación de los indígenas mayas de Quintana Roo, reconociendo la ley los mismos cinco centros existentes, y aquellos otros que reconozca el Gran Consejo Maya. La ley, en este punto emite una importante declaración al considerar de interés público la preservación de las tradiciones y costumbres que se llevan a cabo en los Centros Ceremoniales Mayas, por lo que todo individuo tiene la obligación de guardar absoluto respeto a estos lugares sagrados, de acuerdo a los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad maya respectiva.

Capítulo continuo, se reconoce la jerarquía de los dignatarios mayas: Generales, Sacerdotes, Comandantes, Capitanes, Tenientes, Sargentos, Cabos, Rezadores y aquellos a quienes la propia comunidad indígena maya otorgue tal carácter y que podrán ser elegidos o destituidos, conforme a sus propias costumbres. Para su identificación, cada Centro Ceremonial acreditará a sus dignatarios con la constancia que expida el sacerdote o el general del Centro. El Gobernador del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, mantendrán un registro de cada Centro, sus dignatarios, sellos y demás elementos que lo integran.

En el duodécimo capítulo se reconoce al Gran Consejo Maya como la institución máxima de representación de los indígenas mayas de Quintana Roo; dicho Consejo se integra por los generales y sacerdotes mayas que representan a cada uno de los Centros Ceremoniales y tiene la encomienda de velar por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones e idioma mayas en sus comunidades, así como en sus centros ceremoniales, además, tiene facultades para resolver conciliatoriamente los casos de controversia y los no previstos por la presente Ley, que no tengan carácter jurídico. Por su parte, se establece que las autoridades estatales y municipales reconocerán y respetarán al Gran Consejo Maya y los acuerdos que este emita. Asimismo proporcionarán los apoyos necesarios para su funcionamiento y el de los dignatarios mayas.

También aparece en este capítulo un artículo que prohíbe la intermediación o gestión de negocios, en el mismo sentido como lo comentamos respecto a la ley oaxaqueña, por lo que el ejercicio de sus derechos debe realizarse por los interesados, autoridades tradicionales o el Gran Consejo Maya.

La ley también instituye, en el capítulo XIII, la realización anual del Congreso Maya, con el patrocinio del Gobierno del Estado y los municipios y la participación del Gran Consejo Maya, con el objeto de analizar temas de los derechos y cultura de los indígenas mayas, así como cualquier otro asunto de interés de sus comunidades.

d) Título cuarto: Justicia

Los tres últimos capítulos de la ley en estudio se refieren a la procuraduría de asuntos indígenas, a la justicia indígena y a los delitos, faltas y sanciones.

El objeto de la procuraduría indígena es mejorar la procuración de justicia; se señalan como funciones las de ministerio público en las comunidades indígenas y para atender y apoyar a

los indígenas en los trámites administrativos y legales que soliciten. La ley dice que la PGJ establecerá dicha procuraduría indígena, en términos de la ley respectiva, que como vimos ya está aprobada y vigente. El nombramiento y actuación, según dijimos, no se han producido porque así lo ha decidido el titular de la PGJ.

Para la resolución de las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades indígenas, se remite a la Ley de justicia indígena.

La ley tipifica el delito de etnocidio, perseguible de oficio o por querrela, el que comete por cualquier medio y sin el consentimiento de las víctimas, para producir la pérdida temporal o definitiva de su función orgánica reproductora o cometa delitos contra la vida y la salud personal, de dos o más indígenas; la pena es de 3 a 10 años de prisión, pero si intervienen dos o más personas, la pena para cada una será de 6 a 12 años de prisión. Se equipara al etnocidio y se sancionará con pena de prisión de 6 meses a 3 años, al que obligue a los indígenas mayas por medio de la violencia física o moral a abandonar, rechazar o atacar sus usos, costumbres, tradiciones, idioma o su cultura. También se sanciona la tentativa de este delito y su sanción es hasta con las dos terceras partes de la pena que le correspondería si el delito se hubiere consumado. Se prevé también la supletoriedad del Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado y desde luego corresponde conocer de las causas penales a los juzgados penales de primera instancia del estado.

La autoridad que conoce las faltas administrativas es el ejecutivo del estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, con facultades para intervenir de oficio o a petición de parte, en los siguientes casos: por impedir el derecho de los indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura e idioma; por imprimir fotografías o realizar filmaciones de las ceremonias religiosas o de los centros ceremoniales sin la autorización de sus autoridades; por ostentarse, sin ser, dignatario maya o representante de los indígenas; y por discriminar, en forma grave y por cualquier medio a los indígenas mayas, entendiéndose por discriminación grave, toda acción u omisión que implique marginación, deshonra, descrédito, daño moral o perjuicio a la dignidad del indígena.

La distinción entre delitos y faltas administrativas nos parece otro ejemplo de tibieza de la ley; recordemos que todas las anteriores conductas son consideradas delito de etnocidio en la ley de derechos de los pueblos indígenas de Oaxaca.

La sanción es una multa de 30 a 400 salarios mínimos generales de la zona o arresto de hasta 36 horas y en caso de que los responsables de las faltas o de los delitos fueren servidores públicos y las realizaren aprovechándose de sus funciones, además de las penas y sanciones previstas, se les impondrá una mitad más de las mismas, sin perjuicio de la aplicación en su contra de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

e) Artículos transitorios

Destacan los artículos segundo y tercero transitorios que disponen que la Ley debe difundirse por escrito y oralmente en los idiomas maya y español, por los tres poderes del estado y por las Instituciones Públicas Estatales y municipales, específicamente por aquellas cuyas funciones las vinculen con las comunidades mayas del estado; asimismo, se difundirá por medio de los textos de educación básica en el estado para que sea conocida por todos desde la niñez.

2. El presidente Zedillo en el centro ceremonial maya de Tulum

Como dieron cuenta los medios locales y nacionales, en una gira que también abarcó Chetumal, Mahahual y Cancún, el presidente Ernesto Zedillo lamentó, el 6 de agosto de 1998 en el Centro Ceremonial Maya de Tulum, el lento avance que ha tenido en el Congreso Federal el proceso de discusión y aprobación de la reforma en materia de Derechos y Cultura Indígenas, y exhortó a las legislaturas federal y estatales a que sigan el ejemplo de Quintana Roo y Oaxaca, que al aprobar

leyes en esa materia se ponen a la vanguardia en la construcción de esa nueva relación entre el Estado y las comunidades.

Añadió que la recién aprobada Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena de Quintana Roo, responde a la necesidad de superar las el rezago y la pobreza de las comunidades, entre las que destaca la falta de leyes que respeten costumbres, tradiciones y garantías a los indígenas.

Por su parte, el gobernador Mario Villanueva Madrid reconoció la marginación que prevalece en la zona maya y comentó que, precisamente, la situación de los mayas de Quintana Roo es una muestra del desequilibrio económico que aún predomina. Agregó que la ley fue aprobada con el apoyo de los tres partidos representados en el Congreso local: PRI, PAN y PRD. Ambos mandatarios firmaron el acuerdo que puso en funcionamiento en Quintana Roo el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que tiene como objetivo "romper el círculo vicioso de ignorancia, enfermedad, insalubridad y desnutrición que tiene entrampados a millones de mexicanos".

Para tal efecto, el Presidente informó que se apoyaría a 12 mil familias de 241 comunidades en los municipios de Tulum, Felipe Carrillo Puerto, Othón P. Blanco, José María Morelos y Lázaro Cárdenas: a 16 mil niños que recibirán becas educativas, además de que 7 mil 500 niños y niñas de 4 meses a dos años de edad y 4 mil mujeres embarazadas o que den pecho a sus hijos, recibirán complementos alimenticios.

3. Compromisos pendientes

Es lamentable que en la Constitución y en otros dispositivos legales no se de cumplimiento a los compromisos asumidos por el Gobierno del estado; para muestra tres botones:

a) Ley de asentamientos humanos del estado de Quintana Roo

Fue aprobada mediante el decreto número 130 y publicada en el número 6 extraordinario del PO de fecha 15 de junio de 1998, sólo contiene una disposición, artículo 3º fracción VI, que menciona a las comunidades indígenas para que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tienda a mejorar el nivel y calidad de vida de la población rural, mediante la protección del patrón de asentamiento humano de esas comunidades —idéntico al artículo 3º fracción VIII de la Ley federal de la materia—, pero, esa ley estatal omite incluir expresamente su protección cuando se trate de nuevos centros de población, o bien, que tengan mención expresa para ser tomada en cuenta su participación en la ejecución de acciones y obras para el mejoramiento y conservación de sus comunidades.

b) Ley de desarrollo económico

Fue aprobada mediante el decreto número 133 y publicada en el número 6 extraordinario del PO de fecha 15 de junio de 1998. Aunque su objeto es promover, fomentar y estimular todo tipo de inversiones a través del otorgamiento de apoyos, incentivos y estímulos (art. 1), en el que la dependencia gubernamental directamente involucrada es la Secretaría de Promoción Económica y Desarrollo Rural del Estado (art. 3), los programas económicos a que se refiere no contemplan como la *Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal* alentar la competitividad y los servicios sociales mediante la generación de empleos estables, bien remunerados, en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, orientados hacia los sectores más vulnerables —incluyendo a los núcleos indígenas del estado— y proporcionándoles seguridad social.

c) Código de instituciones y procedimientos electorales del estado de Quintana Roo

El Código electoral (COIPE) fue aprobado mediante el decreto 121 publicado el 20 de septiembre de 1995, en el número 10 extraordinario del PO. Posteriormente, se dio una reforma constitucional a los artículos 49 y 54 en materia electoral y, consecuentemente, a diversas disposiciones del COIPE, mediante los decretos 135 y 138, publicados en el PO los días 9 y 10 de julio de 1998, respectivamente.

Tales reformas estuvieron dedicadas al establecimiento del Tribunal Estatal Electoral bajo la estructura del Poder Judicial; designación de diputados electos por el principio de representación proporcional; regulación y financiamiento de los partidos políticos en los procesos electorales de 1999 para renovar el Poder Ejecutivo estatal, las presidencias municipales de la entidad y las diputaciones locales; sin embargo, no incluyen ninguna referencia a la participación indígena, regidores o síndicos indígenas, municipios indígenas, nada.

4. Perspectivas de un nuevo sexenio

El perfil que adquirirá la relación estado-indígenas en este nuevo sexenio gubernamental tendrá que ver con las acciones que en la práctica emprenda el nuevo gobernador, pues en teoría pareciera que habría continuidad en el avance hacia el pluralismo jurídico, pero en los hechos hemos visto la actuación de funcionarios que no aplican la ley y lo manifiestan expresamente, con la indiferencia del gobernador.

Dentro de las 20 propuestas que comprendía el folleto de campaña del licenciado Joaquín Hendricks Díaz, figura como número 12: "Trabajar en especial con los Mayas de Quintana Roo y con respeto a sus tradiciones y costumbres, procurar por su incorporación plena al desarrollo estatal". Incluso, ya fungiendo en la gubernatura ha convivido con los mayas, tomado el *balché*¹⁹⁸, y les ha expresado: "estamos obligados a servirle a los pueblos mayas, a fomentar actividades que generen empleo y trabajar entre todos para organizar equitativamente el desarrollo con respeto a sus usos, costumbres, tradiciones y sistemas de organización comunitaria"¹⁹⁹. Sus planteamientos, insistimos, son aceptables; esperaremos a ver resultados.

¹⁹⁸ Se prepara con agua y miel en la que se deja fermentar por varios días la corteza machacada del árbol llamado *balché* (*Lonchocarpus longystylus* Pittier). Se trata de una bebida ritual maya, ligeramente intoxicante, a la que se atribuye no sólo alegría, sino salud y longevidad.

¹⁹⁹ *Novedades de Quintana Roo*, 22/dic/98, p. 9-D.

CONCLUSIONES

A lo largo de este ensayo no tuvimos pretensiones de exhaustividad, lo que sucede es que conviene conocer el terreno que se pisa, adquirir conocimientos en una introducción efectiva de los escenarios internacionales y de los datos históricos relativos a los espacios indígenas. El panorama que hemos abordado no es ni minimamente completo, pero suficiente para permitirnos formular reflexiones y arribar a nuestras conclusiones.

1. El enfoque predominante en un Estado de derecho sobre el concepto de este último es el positivismo. No hay más derecho que el legislado, la ley del Estado. No se admite más derecho que el del Estado y más Estado que el nacional. Desde luego, la sociedad dominante tampoco admite más cultura que la propia. Nuevos vientos soplan en dirección del pluralismo jurídico, del pluralismo cultural y del plurinacionalismo, todo dentro de un mismo Estado.

2. Uno de los caminos que permitirán la apertura conceptual dentro de la ciencia jurídica es el reconocimiento de las costumbres jurídicas de los pueblos indígenas, no sólo con el carácter de fuente formal del derecho supeditadas a lo que la ley determine de ellas, sino con el carácter mismo de derecho, de un derecho propio, de derecho indígena. El reto es superar los problemas de compatibilidad con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

3. El derecho indígena presenta una serie de problemas metodológicos por lo que las ciencias sociales deben compartir sus campos de estudio, en los que, necesariamente, deben participar los indígenas.

4. A estas alturas, los derechos de los pueblos indígenas han adquirido ya una categoría especial de estudio, a pesar de la lenta y cauta evolución del reconocimiento a la identidad cultural y del derecho a ser diferentes.

5. El derecho indígena debe ser entendido en una doble vertiente: en su ámbito de regulación de las relaciones intracomunitarias, así como en su relación con el derecho estatal y la sociedad en general.

6. En su primer vertiente, el derecho indígena comprende la regulación intracomunitaria de todas las relaciones de los indígenas entre sí. Abarca aspectos políticos relativos al autogobierno, en un marco delimitado por el respeto y pertenencia a un Estado Federal plurinacional y culturalmente heterogéneo.

7. Los actuales manejos de los conceptos autonomía y autodeterminación son adecuaciones a las grandes pretensiones indigenistas; son adaptaciones que debilitan su propuesta pero que de ningún modo la aniquilan, sino que permiten a fin de cuentas la transformación paulatina de los conceptos y, así, preparar el futuro proceso que habrá de enriquecer y desbordar tales conceptos, hasta llegar a dar satisfacción a la auténtica pretensión indigenista. No se trata de inventar conceptos. La realidad terminará transformándolos y su reconocimiento será inevitable.

8. Particularmente, el derecho indígena al interior de las comunidades comprende la jurisdicción, mediante la autoaplicación del derecho, del derecho propio. Tanto el aspecto político como el meramente jurisdiccional de los reclamos de los pueblos indígenas se refieren a instituciones, autoridades y leyes —en sentido material— indígenas y no la imposición de las ajenas.

9. La segunda vertiente de aplicación del derecho indígena sí es exterior. El enfoque de las autoridades del Estado, y especialmente de sus tribunales, debe estar dirigido a la comprensión del sistema jurídico indígena. Por ejemplo, en materia penal, el juez ya atiende, al menos en teoría y todavía no constitucional, las especificidades culturales. Estos principios, sin duda, deben

extenderse a todas las áreas de actuación judicial y, más allá todavía, a todas las esferas de actuación de las autoridades. Además, comprende aspectos sociales que reclaman una participación conjunta en el desarrollo y el reconocimiento de su cultura. Desde luego, la comprensión de la diferencia cultural es tarea que incumbe también a la sociedad en general.

10. La regulación del derecho indígena ha sido más importante en los escenarios internacionales y de ahí se ha reflejado en las legislaciones nacionales. Los pueblos indígenas han alcanzado el papel de actores emergentes en el derecho internacional; sus derechos son parte importante de los derechos humanos. Su evolución ha transitado de la tolerancia y protección al reconocimiento todavía lento, dosificado y limitado; pero ese reconocimiento es un camino que no tiene fin, sí vericuetos y obstáculos, pero no insalvables. Ya no son sólo minorías étnicas sino pueblos indígenas en vías de ver proclamada la declaración universal de sus derechos.

11. La legislación fundamental y secundaria de los países latinoamericanos es todavía insuficiente en el reconocimiento del derecho indígena; lograr ese reconocimiento es importante aun cuando la legislación por sí sola no resolverá la problemática de marginación que atraviesan los indígenas, pero constituye el marco a partir del cual puede transformarse su penosa realidad; sería un fuerte impulso para profundizar en una mayor voluntad política para el debido respeto y aplicación del derecho, entonces ya, legislado.

12. La información histórica enseña que los pueblos prehispánicos, especialmente el pueblo maya, constituían auténticos estados con una estructura jurídica definida, aunque no secularmente. La relación derecho-religión era propia de su evolución y de sus necesidades y era parte de su razón de ser. Esta, ha sido también su razón para perdurar. No encontramos en la actualidad una pureza conceptual en la transmisión ancestral de sus normas consuetudinarias ni de sus tradiciones, pero esa transmisión existe y demuestra su capacidad de adaptación al mundo, al nuevo mundo, con su antigua cosmovisión.

13. A partir de la época colonial, no ha existido reconocimiento oficial alguno de autoridades indígenas para los indígenas. La República y el Juzgado de Indios fueron formas de gobierno y administración de justicia indígenas sujetas a la legislación indiana y a la religión católica, por lo que su autonomía fue solo relativa. La condición jurídica del indígena, su *status*, estuvo determinada por privilegios discapacitadores al ser considerados rústicos, miserables y menores; en una palabra, necesitados de protección.

14. Al margen del control y dominio del territorio y la población novohispana, existieron pueblos indígenas que prolongaron no solo su autonomía sino su independencia política. En el caso de los mayas de Yucatán esa situación se prolongó, no sin altibajos, hasta aún pasado ya el primer cuarto del presente siglo, en particular con los grupos orientales, es decir, del actual Quintana Roo.

15. La igualdad y ciudadanía constitucionales se traducen en una intención excluyente. Para ser igual, para ser ciudadano se requiere dejar de ser indígena. Así fue por introducción del derecho gaditano y así fue por las disposiciones nacidas de la insurgencia decimonónica. La continuidad colonial del pupilaje y la tutela trascendería hasta nuestro siglo, hasta nuestros días y así continuará, esperamos que no por mucho tiempo, en el nuevo milenio.

16. El individualismo que acompañó a las ideas de igualdad, provocó demoleadoras consecuencias al establecerse la legislación de la segunda mitad del siglo pasado y, más que por la ley y la Constitución, por la interpretación del derecho positivo a manos de la magistratura; la propiedad comunal indígena fue severamente afectada por la política desamortizadora.

17. El agrarismo del siglo presente se enfocó, por demás insuficientemente, en la actividad realizada y no en la condición étnica para regular tangencialmente a un fuerte sustrato de la población y territorio del país. El reconocimiento de la personalidad jurídica de comunidades que de hecho y por derecho guardaban el estado comunal era para defender sus

tierras. Nada para su cultura, para su derecho, para su razón de ser. Debían seguir sobreviviendo al margen de la ley.

18. Si de buenas intenciones está empedrado el camino al infierno, el indigenismo fue el empedrado del mismo camino al suplicio; mientras, la defensa de los derechos humanos empieza por ser una reivindicación más efectiva pero todavía incipiente del reconocimiento de dos órdenes jurídicos diferentes.

19. La estadística oficial es la autoextirpación de algunas entrañas, sin las cuales, se cree que se puede vivir a pesar de saberse incompleto. Pero el etnocidio continuará teórica y realmente hasta que se reconozca la riqueza de la diversidad cultural en toda su plenitud y manifestaciones.

20. Los primeros intentos por transformar el derecho positivo mexicano han sido insertados en la materia penal, primero, mediante políticas criminales indigenistas y, luego, con reformas a los códigos penales, el respeto a la condición étnica. Se trata de flexibilizar los procedimientos y autoridades estatales; se trata de la segunda vertiente de aplicación del derecho indígena; se trata, en fin, de legislación estatal para los indígenas.

21. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoció los derechos culturales de los pueblos indígenas en el marco del quinto centenario del encuentro de dos mundos. El compromiso para tal evento fue cumplido. El compromiso con los indígenas es asignatura pendiente.

22. La mayoría de las constituciones de las entidades federativas reflejan cambios que se han dado no sólo a raíz de la reforma federal, sino de tiempos previos o concomitantes a la discusión de aquella. Pero, también, con posterioridad e inclusión parcial de ciertos aspectos de los acuerdos de San Andrés. Algunas abarcan las dos vertientes del derecho indígena; prevén la consideración de costumbres y tradiciones en todos los procesos judiciales y trámites administrativos, así como la jurisdicción penal indígena al interior de las comunidades. Otras son más limitadas e incluso inoperantes o meramente declarativas.

23. La legislación oaxaqueña es la más avanzada en el país. Su análisis nos permite corroborar nuestra tesis de la doble vertiente del derecho indígena. La primera vía de aplicación del derecho indígena se da en la ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de ese estado, mediante el reconocimiento de la jurisdicción indígena, con los jueces, procedimientos y derecho de cada pueblo indígena. No existe limitación en el sentido de que sean incompetentes los tribunales indígenas a favor de uno estatal cuando los sujetos pertenecen a diferentes pueblos indígenas; en todo caso, el carácter alternativo de la jurisdicción indígena sólo se presenta cuando una de las partes no sea indígena, y que cualquiera de las partes elija aquella o a la jurisdicción ordinaria. Pero —existe un pero—, el reconocimiento se restringe al tratamiento de ser un cuasi juzgado de paz por los límites en el monto y gravedad de los asuntos que conocen.

24. Afirmamos, categóricamente, que el reconocimiento de la jurisdicción indígena, es decir, de las autoridades y tribunales indígenas creados por ellos para juzgarse a sí mismos indígenas al interior de sus comunidades, es plenamente compatible con el artículo 17 de la Ley Suprema del país. Proponemos la cabida del pluralismo jurídico dentro del actual marco constitucional a través de la interpretación de ese mandato, en el sentido de que los tribunales que estarán prontos y expeditos para impartir justicia no son sólo los creados por el Estado, sino también los establecidos mediante su reconocimiento. Reconózanse, pues.

25. La segunda vía de aplicación del derecho de los pueblos indígenas de Oaxaca es la que da lugar a la formulación de una especie de jurisprudencia indígena mediante la consideración de las resoluciones emitidas por las autoridades indígenas en los juicios de orden civil y penal, como elementos necesarios para formar y fundar la convicción de jueces y magistrados. En otra variante, la Constitución de Chihuahua había regulado ya la codificación de una parcela del derecho indígena sustantivo y su incorporación al derecho positivo local.

25. EL caso chiapaneco no es digno de merecimientos. Su legislación, indigenista, no es producto consensual de los actores indígenas y el estado. El estancamiento del proceso de pacificación del conflicto armado zapatista ha dado un cariz especial a su situación. Al margen de ello, en Chiapas se habla expresamente de juzgados de paz y conciliación. Se vendió la idea como una combinación de medios tradicionales de solución de controversias con instrumentos modernos, de carácter público, diseñado para operar en los pueblos y comunidades con jueces que deben ser licenciados en derecho. Es la creación de tribunales estatales para los indígenas. La ley orgánica del poder judicial otorga el carácter de auxiliares de la administración de justicia a las autoridades tradicionales. Eso no es lo que ellos quieren ni lo que necesitan.

26. El reconocimiento constitucional del derecho indígena en México ya no es sólo demanda indígena ni propuesta de antropólogos, de sociólogos del derecho o de juristas poco ortodoxos. Diversos constitucionalistas de respetable doctrina y, aún de prominente trayectoria en el poder público, lo enarbolan. Se empieza a superar también el abandono, por descuido o desprecio, que existía en la bibliografía jurídica.

27. Los tropiezos de San Andrés, son también avances cualitativos —en tanto propuesta indígena—, si bien, no recogidos en totalidad ni esencia por la propuesta presidencial de reforma, pero contribuyen al avance de la construcción metodológica y al ejercicio social de conciencia pluricultural.

28. Quintana Roo, por su historia y presente, aporta excelente campo de investigación. Las diversas fuentes dan cuenta de su riqueza maya prehispánica. Desde la época colonial la rebeldía ante el invasor fue su nota característica. Desde entonces hasta bien entrada esta centuria fueron indomeñables. Con su restablecimiento en las selvas orientales de la península a mediados del siglo pasado, con motivo de la Guerra de Castas, la región se convirtió en caldo de cultivo del sistema autóctono de gobierno teocrático-militar menos aculturado, sin negar resabios católicos y, en general, novohispanos.

29. Alrededor del territorio maya, y para combatirlo, se creó el territorio federal; su poblamiento y control aduanal y militar provocó el fin de la autonomía de los cacicazgos mayas. Primero las prestaciones de exterminio, luego la tolerancia y finalmente la cooptación han reducido severamente al pueblo maya quintanarroense, pero, milenario y heredero de una gran cultura, está presente y mira al futuro.

30. En el actual estado libre y soberano de Quintana Roo, el Poder Judicial ha promovido el establecimiento de un sistema de justicia indígena para las comunidades mayas. El reconocimiento del derecho indígena no ve más que una sola vertiente y deja de lado la obligación de los tribunales estatales ya existentes al momento de la reforma a la Constitución local, los cuales, sólo tienen la obligación de considerar la especificidad cultural, en los términos de las reformas a la leyes penales, que también hicieron eco en esta entidad federativa.

31. Aún los tribunales creados para la implantación del sistema de justicia indígena no implican una auténtica jurisdicción maya. Son tribunales del estado para los indígenas. Dignifica en gran medida el hecho de que los jueces son indígenas que no deben reunir los requisitos para ser juez ordinario y que la materia sustantiva de su aplicación son los usos, costumbres y tradiciones de la etnia maya. Es por eso que este estudio es sólo una aproximación al derecho indígena maya.

32. En el pasado indígena, las relaciones jurídicas aunque en forma consuetudinaria regulaban todos los aspectos de la vida social. En la actualidad la justicia indígena en Quintana Roo se limita a aspectos determinados por cuantía o gravedad, así como la residencia en un mismo pueblo de los sujetos involucrados en una controversia, lo cual quiere decir que, en tratándose de las demás cuestiones, los miembros de las etnias no están facultados para hacer valer sus usos, tradiciones y costumbres, o más propiamente, su derecho, el derecho indígena. También el carácter alternativo del sistema determina la competencia, por lo que el sistema de

APENDICE

LEYES INDIGENAS DE QUINTANA ROO

1. Decreto número 79. La Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo :

LA H. VIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.
DECRETA:
LA LEY DE JUSTICIA INDIGENA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

- Capítulo I. Disposiciones Generales (Art. 1 -5)
 - Capítulo II. Del sistema de Justicia Indígena (Art. 6 -7)
 - Capítulo III. De los Organos del sistema de Justicia Indígena (Art. 8 -13)
 - Capítulo IV. De las Competencias (Art. 14 -19)
 - Capítulo V. Medios de apremio sanciones y medidas de seguridad (Art. 20 -21)
 - Capítulo VI. De la consignación a los Jueces tradicionales (Art. 22 -23)
 - Capítulo VII. De los procedimientos ante los Jueces tradicionales (Art. 24 -29)
 - Capítulo VIII. De las inconformidades (Art. 30 -31)
- Transitorios

CAPITULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en las comunidades donde se establezcan los órganos jurisdiccionales que prevé esta Ley. El Estado garantizará a los miembros de estas comunidades el pleno ejercicio de los derechos que otorga la presente Ley.

ARTICULO 2º. Es objeto de esta Ley, establecer el Sistema de Justicia Indígena para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades a que se refiere la presente Ley; atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el Artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

ARTICULO 3º. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia del Estado, la función jurisdiccional en materia indígena, en los términos que señala la presente Ley, para lo cual proveerá lo necesario a fin de alcanzar los objetivos de la misma, en la impartición y administración de justicia en la materia.

ARTICULO 4º. Todos los miembros de las comunidades indígenas a que se refiere el Artículo 1º, podrán someter sus controversias de carácter jurídico al conocimiento de los órganos del Sistema de Justicia Indígena, que prevé esta ley.

ARTICULO 5º- A falta de disposición expresa de este ordenamiento, se aplicarán supletoriamente los Códigos de Procedimientos Civiles y Penales para el Estado de Quintana Roo.

CAPITULO SEGUNDO

DEL SISTEMA DE JUSTICIA INDIGENA

ARTICULO 6º. El Sistema de Justicia Indígena, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia.

* Publicada en el Periódico oficial del gobierno del estado de Quintana Roo, Chetumal, Q. Roo, 14 de agosto de 1997, tomo II, No. 10 extraordinario, 5ª época, pp. 2-12

La justicia indígena es alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común, jurisdicción que siempre estará expedita en los términos y condiciones que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las leyes ordinarias que la reglamentan.

ARTICULO 7º. El Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Consejo de la Judicatura de la justicia indígena, determinará en cuales comunidades habrá un juez tradicional, y establecerá los órganos superiores integrados por magistrados que funcionarán en Salas, Tribunales Unitarios, o en las Instituciones que determine el propio Tribunal Superior.

CAPITULO TERCERO

DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA INDIGENA

ARTICULO 8. Para la supervisión, capacitación y orientación de los jueces tradicionales, se integrará un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, con un magistrado de asuntos indígenas que designe el Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, y con cuatro representantes designados uno por cada centro ceremonial maya.

Este Consejo de la Judicatura vigilará el desempeño de los cargos de jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, validará sus nombramientos y vigilará que los órganos de justicia indígena cuenten con lo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

ARTICULO 9. El Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, designará a los jueces tradicionales.

El nombramiento de los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, deberá recaer en miembros respetables de la comunidad, que dominen el idioma, y conozcan los usos, las costumbres y tradiciones de su comunidad, sin que sea necesario reunir los requisitos o tenga los impedimentos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

ARTICULO 10. Los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas aplicarán las normas de derecho consuetudinario indígena, respetando las garantías consagradas en la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado. Para tal efecto, actuarán con estricto apego a los Derechos Humanos, así como con respeto a la dignidad e integridad de las mujeres.

ARTICULO 11. En caso de que los interesados no acepten la mediación de un juez tradicional, no lleguen a un arreglo satisfactorio, o no se sometan a su arbitraje, las partes podrán acudir a los tribunales competentes.

ARTICULO 12. Si las partes, por la mediación del juez tradicional, admiten arreglar sus diferencias mediante convenio, éste quedará homologado a una sentencia debidamente ejecutoriada, y si deciden someterse al arbitraje del juez tradicional, la resolución dictada tendrá el carácter de cosa juzgada.

ARTICULO 13. Los jueces tradicionales intervendrán de oficio en los casos en que las mujeres y niños indígenas de las comunidades a que se refiere esta Ley, se vean afectados en sus derechos, bienes, posesiones o se atente en contra de su integridad física, sano desarrollo, salud, formación personal y cultural.

CAPITULO CUARTO

DE LAS COMPETENCIAS

ARTICULO 14. Los jueces tradicionales tendrán competencia para conocer y resolver controversias en materia Civil, Familiar y Penal.

ARTICULO 15. En materia civil; los Jueces Tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:

I. De contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos.

Quedan incluidos en este rubro las obligaciones que se generen por adeudos, hasta por la cantidad indicada; y

II. De convenios en las que se pacten obligaciones relacionadas con las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, de caza, pesca o forestales

ARTICULO 16. En materia familiar; los Jueces Tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:

I. De los matrimonios mayas y su disolución, a los cuales ésta Ley les otorga validez legal, para los efectos de aplicar justicia indígena, siempre y cuando los matrimonios sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó;

II. De la custodia, educación y cuidado de los hijos;

III. De pensiones alimenticias; y

IV. De las controversias de carácter familiar que afecten la dignidad, las costumbres o las tradiciones familiares.

ARTICULO 17. En materia penal, los Jueces Tradicionales tendrán competencia en los siguientes delitos:

I. Robo cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

II. Abigeato que recaiga en ganado menor, así como los casos previstos en las fracciones de la I a la IV del Artículo 148 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo;

III. Fraude cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

IV. Abuso de confianza cuyo monto no exceda de cien salarios mínimos;

V. Abandono de personas;

VI. Daños hasta por un monto de cien salarios mínimos;

VII. Todos los demás delitos que se persigan por querrela previstos en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo; y

VIII. Los anteriores, que sean cometidos por los menores de dieciséis años, siempre que las sanciones tengan un carácter tutelar, en los términos de la Ley del Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado.

Cuando por la circunstancia de la comisión de algún delito previsto en este Artículo, que represente un peligro para la comunidad o revista importancia social, el Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Juez Tradicional respectivo, podrá ejercer la facultad de atracción y, en su caso, turnar los autos al Juez competente.

ARTICULO 18. Quedan expresamente exceptuados de la competencia de los jueces tradicionales el conocimiento de los delitos calificados por la Ley como graves.

ARTICULO 19. También conocerán de las faltas administrativas que afecten a la familia, a la dignidad de las personas, a la imagen y buen gobierno de las autoridades locales y de las autoridades tradicionales, así como de las cometidas por los menores de dieciséis años que no sean competencia municipal. En éste caso, las sanciones aplicables no serán mayores a las que previene, para estos casos, la Constitución General de la República.

CAPITULO QUINTO

MEDIOS DE APREMIO, SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

ARTICULO 20. Para hacer cumplir sus determinaciones, los jueces tradicionales podrán dictar las medidas de apremio siguientes:

I. Apercibimiento;

II. Multas hasta de treinta salarios mínimos; y

III. Arresto hasta de treinta y seis horas.

ARTICULO 21. En materia penal, los jueces tradicionales podrán mediante sentencias que al efecto dicten, imponer las penas y medidas de seguridad siguientes:

I. Vigilancia de la autoridad;

II. Multa hasta de treinta salarios mínimos;

III. Reparación de daños y perjuicios;

IV. Trabajo en favor de la comunidad;

V. Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella;

VI. Decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito; y

VII. Las demás que prevenga la Ley.

CAPITULO SEXTO

DE LA CONSIGNACION A LOS JUECES TRADICIONALES

ARTICULO 22. Cuando la autoridad administrativa tenga conocimiento de las faltas administrativas previstas en esta Ley, consignará de inmediato al juez tradicional las actuaciones que hubiere realizado, así como al detenido si lo hubiere.

Los agentes del Ministerio Público ejercitarán acción penal ante los jueces tradicionales, por la comisión de los delitos previstos por este mismo ordenamiento, siempre que el ofendido y el indiciado sean miembros de las comunidades indígenas de su jurisdicción, y que el ofendido opte por someterse a la justicia indígena.

ARTICULO 23. La Procuraduría General de Justicia del Estado, en el área de su competencia, dictará las medidas correspondientes, a fin de que las agencias del Ministerio Público con jurisdicción en las comunidades en las que tenga competencia un juez tradicional, coadyuven con éste en la vigilancia y cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

CAPITULO SEPTIMO

DE LOS PROCEDIMIENTOS ANTE LOS JUECES TRADICIONALES

ARTICULO 24. Los miembros de las comunidades indígenas que habiten en donde resida un juez tradicional, están obligados a presentarse ante éste cuando sea citado para ello, apercibiendo al citado de que se aplicarán en su contra los medios de apremio a que se refiere el Artículo 20 de esta Ley en caso de incomparecencia (SIC) injustificada.

ARTICULO 25. El juez tradicional se cerciorará que las partes que comparecen ante él, pertenecen a la comunidad indígena y tienen su domicilio dentro de su jurisdicción.

ARTICULO 26. Todos los procedimientos ante los jueces tradicionales estarán exentos de formalidades. Serán orales fundamentalmente y se procurará que se desahogue en una sola audiencia en la que comparecerán las partes y manifestarán lo que a su derecho convenga.

De ésta audiencia se levantará acta en la que se consigne en forma abreviada los alegatos, la declaración de testigos que, en su caso ofrezcan las partes y los acuerdos a que llegaren. El Juez Tradicional suplirá las deficiencias en los alegatos de ambas partes.

ARTICULO 27. En la audiencia, el juez tradicional avenirá a las partes y si no se conciliaren, mediará entre ellas, ofreciendo alternativas de solución viables. Si aún así, no llegaren a un arreglo satisfactorio, propondrá a las partes el

procedimiento arbitral, y aceptado que fuere su arbitraje, dictará el laudo a conciencia y a verdad sabida, que tendrá la categoría de cosa juzgada.

Si no fuere aceptado su arbitraje, orientará la parte actora o agraviada, para que ejercite sus derechos ante el órgano jurisdiccional competente.

ARTICULO 28. La resolución se dictará en la misma audiencia, salvo que a juicio del juez, se requiera un plazo mayor que no excederá de cinco días hábiles; en la cuál dará eficacia de cosa juzgada a los acuerdos y convenios a que hayan llegado las parte [sic]; otorgando a estos la categoría de laudo debidamente ejecutoriado, que tendrá la eficacia de cosa juzgada.

Los convenios o los laudos se cumplirán en los plazos que se estipulen en éstos de acuerdo a los usos y costumbres del lugar.

En caso de incumplimiento, el juez tradicional los ejecutará en la vía de apremio.

ARTICULO 29. El Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la aplicación de los procedimientos, acuerdos y resoluciones en materia de Justicia Indígena, dictará las disposiciones de carácter general necesarias para que se cumplan los objetivos del Sistema de Justicia Indígena.

CAPITULO OCTAVO

DE LAS INCONFORMIDADES

ARTICULO 30. Las inconformidades que se presenten en contra de los jueces tradicionales en el ejercicio de sus funciones, serán sustanciadas por el Tribunal Unitario o Salas que integren los magistrados de asuntos indígenas. El escrito correspondiente podrá presentarse ante el Juez respectivo, dentro de los tres días siguientes al de la resolución.

ARTICULO 31. Presentada una inconformidad, el Juez rendirá al día siguiente, un informe conciso sobre la materia de la queja y si se refiere a circunstancias omitidas para dictar resolución o de los acuerdos relativos a un convenio, se anexará a este informe el acta de la audiencia y la resolución dictada. El órgano que revise dictará resolución en el término máximo de quince días siguientes al en que se reciba el informe aludido.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. La presente Ley, entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTICULO SEGUNDO. En tanto el Tribunal Superior de Justicia designa a los magistrados o los órganos que atiendan las inconformidades que se presente en contra de las actuaciones de los jueces tradicionales, el Tribunal designará a uno de sus magistrados, quien resolverá las inconformidades en los términos que establece la presente ley.

ARTICULO TERCERO. La presente Ley deberá difundirse en los idiomas español y maya, particularmente en la zona centro de la entidad.

SALON DE SESIONES DEL H. PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS SEIS DIAS DEL MES DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

DIPUTADO PRESIDENTE: IVAN SANTOS ESCOBAR

DIPUTADO SECRETARIO: FRANCISCO J. NOVELO ORDOÑEZ

EN CUMPLIMIENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 91 FRACCION II, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, Y PARA SU DEBIDA OBSERVANCIA, MANDO SE PUBLIQUE EN EL PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, DADO EN LA RESIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS SIETE DIAS DEL MES DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
ING. MARIO E. VILLANUEVA MADRID

EL C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
DR. HECTOR ESQUILIANO SOLIS

2. Decreto número 90. Que Reforma los Artículos 8 y 29 de la Ley de Justicia Indígena *

LA H. VIII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO.
DECRETA:

ARTICULO UNICO. Se reforman los Artículos 8 y 29 de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, para quedar como siguen:

"ARTICULO 8. Para la supervisión, capacitación y orientación de los jueces tradicionales, se integrará un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, con un Magistrado de Asuntos Indígenas que designe el Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, y con cinco representantes designados uno por cada centro ceremonial maya.

ARTICULO 29. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, en la aplicación de los procedimientos, acuerdos y resoluciones en materia de Justicia Indígena, así como en los casos no previstos en la presente ley, dictará las disposiciones de carácter general necesarias para que se cumplan los objetivos del Sistema de Justicia Indígena."

TRANSITORIOS

ARTICULO UNICO. El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SALON DE SESIONES DEL H. PODER LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS TREINTA DIAS DEL MES DE OCTUBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

DIPUTADO PRESIDENTE: MARIO B. RAMIREZ CANUL
DIPUTADO SECRETARIO: FRANCISCO J. NOVELO ORDOÑEZ

EN CUMPLIMIENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 91 FRACCION II, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO, Y PARA SU DEBIDA OBSERVANCIA, MANDO SE PUBLIQUE EN EL PERIODICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO, DADO EN LA RESIDENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN LA CIUDAD DE CHETUMAL, CAPITAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, A LOS CUATRO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE.

EL C. GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
ING. MARIO E. VILLANUEVA MADRID

EL C. SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
DR. HECTOR ESQUILIANO SOLIS

3. Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo ^b

Título I.	Objeto y Bases (Art. 1-9)
Título II.	Derechos Indígenas (Art. 10-40)
Título III.	Autonomía y Organización Interna (Art. 41-59)
Título IV.	Justicia (Art. 60-48)
	TRANSITORIOS

TITULO PRIMERO
OBJETO Y BASES
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

* Publicada en el Periódico oficial del gobierno del estado de Quintana Roo, Chetumal, Q. Roo, 14 de noviembre de 1997, No. 21, pp. 6-7

^b Publicada en el Periódico oficial del gobierno del estado de Quintana Roo, Chetumal, Q. Roo, 31 de de Julio de 1998

Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social y reglamentaria del último párrafo del Artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, por tanto, es obligación de las autoridades estatales y de la sociedad en general, observar y cumplir sus preceptos.

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los indígenas del Estado de Quintana Roo, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos.

Artículo 3. El Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los Municipios del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen a su cargo la aplicación de la presente ley, a fin de asegurar el respeto de los derechos sociales de las comunidades indígenas mayas.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comunidad indígena maya: Es aquella, en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitaban antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

II. Centro Ceremonial Maya: Es el lugar sagrado de los indígenas mayas en donde practican su religión, llevan a cabo sus ceremonias tradicionales y sus diversas expresiones culturales.

III. Dignatario Maya: Son los indígenas que tienen cargo y representación, en un centro ceremonial de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

IV. Gran Consejo Maya: Es el órgano máximo de representación de los indígenas mayas del Estado, integrado por los dignatarios mayas representantes de los Centros Ceremoniales.

V. Festividades tradicionales: Son las ceremonias que se llevan a cabo periódicamente en donde se reúnen las comunidades mayas, para obtener beneficios para la humanidad, los indígenas mayas y la naturaleza.

Artículo 5. La aplicación de las disposiciones de la presente ley, en el reconocimiento de los derechos, cultura y organización de los indígenas mayas se sujetará al respeto de los derechos humanos establecidos en el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y las garantías individuales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la del Estado de Quintana Roo.

Artículo 6. Cuando se requiera acreditar la calidad de indígena en juicio o fuera de él, ésta se podrá acreditar con la constancia que al efecto expidan los jueces tradicionales, o a través de los medios de prueba previstos en el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

CAPITULO II

RECONOCIMIENTO DE OTRAS ETNIAS

Artículo 7. Los indígenas, cualquiera que sea su nacionalidad, que entren al territorio del Estado de Quintana Roo, por este solo hecho, recibirán la protección de sus derechos, costumbres, usos, tradiciones e idioma que reconoce la presente Ley.

Artículo 8. Los indígenas que se establezcan en el territorio del Estado de Quintana Roo, tienen derecho a conservar sus costumbres, usos, tradiciones, idioma, religión, indumentaria y en general todos los rasgos culturales que los distinguen, de conformidad con los principios que establece la presente Ley.

Artículo 9. El Estado tiene la obligación de incluir dentro de sus Planes y Programas de desarrollo a las comunidades indígenas que se asimilen al Estado de Quintana Roo, en los términos del artículo 36 de la presente ley.

TITULO SEGUNDO

DERECHOS INDIGENAS

CAPITULO III

DERECHOS

Artículo 10. Los indígenas mayas tienen derecho a vivir de acuerdo a su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna. Asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lenguaje, religión e indumentaria.

Artículo 11. Los indígenas mayas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales. Asimismo tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica y política.

Artículo 12. Los indígenas mayas tienen derecho a que su idioma sea preservado y que las instituciones públicas correspondientes respeten y promuevan su uso.

Artículo 13. Los indígenas mayas tienen el derecho a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades, en las zonas arqueológicas del Estado o en los lugares apropiados para ello, de acuerdo a las leyes aplicables; para ello, las autoridades estatales y municipales coadyuvarán a su realización.

Artículo 14. El Estado de Quintana Roo reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado, la Constitución General de la República y la particular del Estado.

Artículo 15. Las comunidades indígenas mayas, con la participación del Gran Consejo Maya, podrán formar asociaciones para la consecución de los fines que establece esta ley.

CAPITULO IV

CULTURA

Artículo 16. Los indígenas mayas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. El Estado, en el ámbito de sus atribuciones, proporcionará a las comunidades indígenas para el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales, centros ceremoniales, monumentos históricos, técnicas, artes, artesanías, expresiones musicales, fiestas tradicionales, literatura oral y escrita, los recursos que prevea los programas autorizados para tal fin.

Artículo 17. De manera enunciativa, mas no limitativa, se reconoce al Ch'a-cha'ak, Jets' mek', Janal Pixan, Hetzel lum y Han-licol como las ceremonias tradicionales de los mayas del Estado de Quintana Roo, por lo que el Estado y los municipios deberán proveer lo necesario para su celebración y conservación.

Artículo 18. Las comunidades indígenas tienen derecho al respeto pleno de la propiedad, control y protección de su patrimonio cultural y científico. El Estado, por medio de sus instituciones competentes y previa opinión del Gran Consejo Maya, dictará las medidas idóneas para la eficaz protección de sus ciencias, técnicas y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y biológicos, así como el conocimiento de las propiedades de la fauna y flora, tradiciones orales, literatura, diseños y artes visuales o dramáticas.

El Estado, conforme a la normatividad aplicable en el ámbito estatal y tomando en cuenta previamente el parecer del Gran Consejo Maya, determinará las acciones y medidas necesarias tendientes a la conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables y técnicamente apropiadas, así como compatibles con la libre determinación de los indígenas mayas para la preservación de sus recursos naturales.

Artículo 19. En los términos del artículo anterior, el Estado, a través de sus instituciones competentes vigilará y en su caso ejercitará las acciones tendientes a la restitución de los bienes culturales y científicos que les hayan sido privados a las comunidades indígenas sin su consentimiento.

Artículo 20. Los indígenas mayas tienen derecho al uso y respeto de sus nombres y apellidos en los términos de su escritura y pronunciación. De la misma manera se mantendrá, pronunciará y escribirá la toponimia de sus asentamientos.

CAPITULO V

EDUCACION

Artículo 21. Las autoridades educativas promoverán la construcción de una nueva relación de equidad entre las comunidades indígenas, los sectores de la sociedad y el Estado, para lo cual establecerá, en consulta con el Gran Consejo Maya, las instituciones y mecanismos que permita la preservación, protección y defensa de su cultura, idioma, usos, costumbres y tradiciones.

Artículo 22. Los pueblos y comunidades indígenas, en los términos del Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley general de Educación y demás leyes aplicables, tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras por medio de la educación formal e informal su historia, idioma, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, técnicas de escritura y literatura.

Artículo 23. El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica formal bilingüe y bicultural.

Artículo 24. El Estado, a través de las instancias educativas, en consulta con el Gran Consejo Maya, adoptará medidas eficaces para eliminar dentro del sistema educativo y en la legislación, los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas.

Artículo 25. Las comunidades indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación en su idioma, de conformidad con la normatividad de la materia, para difundir sus tradiciones, usos y costumbres.

CAPITULO VI

DE LAS MUJERES, NIÑOS Y ANCIANOS

Artículo 26. El Estado de Quintana Roo garantizará la igualdad de oportunidades entre la mujer y el varón indígena, de conformidad a lo previsto en el presente capítulo y las leyes respectivas.

Artículo 27. El Estado velará por el bienestar, cuidado y protección de las mujeres, niños y ancianos de las comunidades mayas, por cuanto constituyen la base de las familias que integran y sustentan las comunidades indígenas de Quintana Roo y la preservación de sus tradiciones.

Artículo 28. Con respeto a las tradiciones, usos y costumbres indígenas, el Estado promoverá la participación plena de las mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización, superación y reconocimiento de su dignidad.

Artículo 29. Las mujeres indígenas tienen derecho a recibir capacitación y educación bilingüe y bicultural para realizar actividades que estimulen su desarrollo integral.

Artículo 30. El Estado asume la obligación de propiciar la información, capacitación, difusión y diálogo, para que las comunidades indígenas apliquen medidas tendientes a lograr la participación de las mujeres en condiciones de equidad en la vida política, social y cultural de los mismos.

Artículo 31. El Estado garantizará los derechos individuales de los niños y niñas indígenas a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de sus personas, en los términos de la Constitución Política de la República, la del Estado y de los Tratados Internacionales

Artículo 32. El Estado velará por la salud, bienestar, respeto y reconocimiento de la dignidad y experiencia de los ancianos mayas. Igualmente procurará que los programas de asistencia social alcancen a los ancianos indígenas mayas.

CAPITULO VII

SALUD

Artículo 33. Los programas institucionales de salud establecerán los medios para que beneficien a las comunidades indígenas, los cuales en su aplicación respetarán sus usos, costumbres y tradiciones, en particular la medicina tradicional.

Artículo 34. Las instituciones de salud que actúen en las comunidades indígenas, promoverán y fomentarán el uso de la medicina tradicional, para lo cual, registrarán y acreditarán a la personas que usen los métodos tradicionales de salud y atención maternal, con el apoyo necesario en su aplicación, dotándolos de los elementos para que lleven a cabo su labor de manera adecuada.

La Secretaría de Salud del Estado instrumentará las medidas necesarias para que el personal de las instituciones de salud pública que actúen en las comunidades indígenas, cuenten con los conocimientos básicos sobre la cultura, costumbres e idioma de estas comunidades.

Artículo 35. El Estado, en coordinación con los municipios, proporcionará lugares específicos adecuados, como casas tradicionales de salud, para que los médicos tradicionales mayas lleven a cabo su labor, dotándolos de los materiales que necesiten para su desempeño.

CAPITULO VIII

DESARROLLO

Artículo 36. Es obligación del Estado y los municipios establecer un programa permanente de desarrollo en las comunidades indígenas tendiente a elevar sus niveles de bienestar, con respeto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que realicen sus actividades productivas, de infraestructura y vivienda, así como para proporcionarle servicios de salud, educación y bienestar social.

En los Presupuestos de Egresos del Estado y de los municipios, deberá incluirse una partida específica para tal fin.

Artículo 37. Los recursos previstos en los Presupuestos de Egresos del Estado y los municipios, destinados a las comunidades indígenas, deberán aumentarse anualmente en un porcentaje superior al del índice inflacionario del año del ejercicio inmediato anterior.

Artículo 38. Los municipios dictarán las medidas reglamentarias a efecto de que, de los recursos que se les asignan, también se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción.

Artículo 39. Para el establecimiento de los planes y programas de desarrollo de las comunidades indígenas, se tomará en cuenta la opinión del Gran Consejo Maya.

Artículo 40. Toda promoción que presenten los indígenas ante las autoridades estatales o municipales, podrá ser redactada en su propia lengua. Las autoridades tienen el deber de recibirla, previniendo en términos de ley, la intervención de un traductor para darle respuesta en su propio idioma.

TITULO TERCERO

AUTONOMIA Y ORGANIZACION INTERNA

CAPITULO IX

AUTONOMIA

ARTICULO 41. El Estado de Quintana Roo, tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la cual, en los términos de esta Ley, se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.

ARTICULO 42. La autonomía, es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Mexicano.

ARTICULO 43. Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento.

CAPITULO X

CENTROS CEREMONIALES

Artículo 44. El Centro Ceremonial Maya, es la institución básica y fundamental de organización y representación de los indígenas mayas del Estado de Quintana Roo.

Artículo 45. Se reconocen los siguientes Centros Ceremoniales Mayas:

I. Tixcacal-Guardia.

II. Chancá-Veracruz.

III. Chumpón.

IV. Tulum.

V. Cruz Parlante.

VI. Aquellos otros que reconozca el Gran Consejo Maya.

Artículo 46. Se declara de interés público la preservación de las tradiciones y costumbres que se llevan a cabo en los Centros Ceremoniales Mayas, por lo que todo individuo tiene la obligación de guardar absoluto respeto a estos lugares sagrados, de acuerdo a los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad maya respectiva.

CAPITULO XI

DIGNATARIOS MAYAS

Artículo 47. Los dignatarios mayas que reconoce esta ley son: Generales, Sacerdotes, Comandantes, Capitanes, Tenientes, Sargentos, Cabos, Rezadores y aquellos a quienes la propia comunidad indígena maya otorgue tal carácter.

Artículo 48. Cada Centro Ceremonial acreditará a sus dignatarios con la constancia que expida el sacerdote o el general del Centro. El Gobernador del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, mantendrán un registro de cada Centro, sus dignatarios, sellos y demás elementos que lo integran.

Artículo 49. En la elección y destitución de los dignatarios mayas se respetarán los usos, costumbres y tradiciones de los Centros Ceremoniales y se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos acostumbrados por cada centro ceremonial.

Artículo 50. Las funciones y actividades que tienen los dignatarios mayas continuarán siendo las mismas que han venido realizando y que se adaptan a sus estilos de vida y a sus costumbres y tradiciones. El Estado proveerá los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones de los dignatarios mayas.

CAPITULO XII

GRAN CONSEJO MAYA

Artículo 51. El Gran Consejo Maya es la institución máxima de representación de los indígenas mayas de Quintana Roo.

Artículo 52. El Gran Consejo Maya se integra por los generales y sacerdotes mayas que representan a cada uno de los Centros Ceremoniales ubicados en el Estado.

Artículo 53. El Gran Consejo Maya es el encargado de velar por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones e idioma mayas en sus comunidades, así como en sus centros ceremoniales.

Artículo 54. Las autoridades estatales y municipales reconocerán y respetarán al Gran Consejo Maya y los acuerdos que este emita. Asimismo proporcionarán los apoyos necesarios para su funcionamiento.

Artículo 55. La elección y destitución de los integrantes del Gran Consejo Maya se llevará a cabo de acuerdo a la forma tradicional que se ha llevado a cabo por los indígenas mayas.

Artículo 56. En el ejercicio de los derechos que esta ley reconoce a los indígenas mayas, así como en las relaciones entre éstos y las autoridades, queda prohibida la participación de intermediarios en la gestión de negocios, la cual será exclusiva de los interesados, autoridades tradicionales o el Gran Consejo Maya, quienes serán los que promuevan o se apersonen ante las instancias competentes.

Artículo 57. En los casos de controversia y los no previstos por la presente Ley, que no tengan carácter jurídico, serán resueltos conciliatoriamente por el Gran Consejo Maya.

CAPITULO XIII

CONGRESO MAYA

Artículo 58. Se instituye la realización del Congreso Maya, cuando menos una vez al año, mediante convocatoria que al efecto expida el Gran Consejo Maya, y en forma extraordinaria, cuando sea necesario. Los medios para la realización de los Congresos se proveerá por el Gobierno del Estado y los municipios, con la participación del Gran Consejo Maya.

El Congreso Maya tendrá por objeto analizar temas de los derechos y cultura de los indígenas mayas, así como cualquier otro asunto de interés de sus comunidades.

Artículo 59. Al Congreso Maya concurrirán los dignatarios mayas de los Centros Ceremoniales del Estado, así como representantes de aquellas comunidades que determine el Gran Consejo Maya.

TITULO CUARTO

JUSTICIA

CAPITULO XIV

PROCURADURIA DE ASUNTOS INDIGENAS

Artículo 60. Para mejorar la procuración de justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, establecerá la Procuraduría de Asuntos Indígenas, en términos de la ley respectiva, la que tendrá a su cargo las funciones de Ministerio Público en esas comunidades, así como para atender y apoyar a los indígenas en los trámites legales y administrativos que le soliciten.

JUSTICIA INDIGENA

Artículo 61. Para resolver las controversias de carácter jurídico que se susciten entre los miembros de las comunidades indígenas, se estará a lo dispuesto por la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

CAPITULO XVI

DELITOS, FALTAS Y SANCIONES

Artículo 62. Comete el delito de etnocidio el que por cualquier medio y sin el consentimiento de las víctimas, produzca la pérdida temporal o definitiva de su función orgánica reproductora o cometa delitos contra la vida y la salud personal, de dos o más indígenas.

A las personas que incurran en esta conducta se les aplicará de 3 a 10 años de prisión. Cuando la conducta se realice por dos o más personas, se aplicará a cada una la pena de 6 a 12 años de prisión. Se equipara al etnocidio y se sancionará con pena de prisión de 6 meses a 3 años, al que obligue a los indígenas mayas por medio de la violencia física o moral a abandonar, rechazar o atacar sus usos, costumbres, tradiciones, idioma o su cultura.

La tentativa en el delito de etnocidio se sancionará hasta con las dos terceras partes de la pena que le correspondería si el delito se hubiere consumado.

Artículo 63. En caso de concurso real y demás casos no previstos en el presente capítulo, se aplicará supletoriamente el Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado.

Artículo 64. El Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, sancionará con multa de 30 a 400 salarios mínimos generales de la zona o con arresto de hasta 36 horas al que incurra en alguna de las siguientes conductas:

- I. La persona o personas que por cualquier medio impida el derecho de los indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura e idioma;
- II. Al que discrimine, en forma grave y por cualquier medio a los indígenas mayas.
- III. Al que imprima fotografías o realice filmaciones de las ceremonias religiosas o de los centros ceremoniales sin la autorización de sus autoridades.
- IV. A quien sin serlo, se ostente como Dignatario Maya o representante de los indígenas.

Para los efectos de este artículo se entiende por discriminación grave, toda acción u omisión que implique marginación, deshonra, descrédito, daño moral o perjuicio a la dignidad del indígena.

Artículo 65. Para sancionar las acciones indicadas en los artículos anteriores, las autoridades correspondientes podrán intervenir de oficio o a petición de parte, respetando la garantía de audiencia de los infractores.

Artículo 66. En caso de que los responsables de las conductas previstas en este capítulo fueren servidores públicos y las realizaren aprovechándose de sus funciones, además de las penas y sanciones previstas, se les impondrá una mitad más de las mismas, sin perjuicio de la aplicación en su contra de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTICULO SEGUNDO. La presente Ley será difundida por escrito y oralmente en los idiomas Maya y Español, por los tres poderes del Estado y por las Instituciones Públicas Estatales y municipales, específicamente por aquellas cuyas funciones las vinculen con las comunidades Mayas del Estado.

ARTICULO TERCERO. El Titular del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado, instrumentará las medidas necesarias para inscribir esta ley en los textos de educación básica del Estado, a efecto de que sea conocida por todos desde la niñez.

EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

ING. MARIO ERNESTO VILLANUEVA MADRID.

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

MAG. JOAQUÍN GONZÁLEZ CASTRO.

MAG. LIZBETH LOY SONG ENCALADA

MAG. OSCAR AGUILAR ANGULO

MAG. CARLOS FRANCISCO SOSA HUERTA

MAG. DONACIANO ECHAVARRIA M.

LOS COORDINADORES DEL PRI, PAN Y PRD

DE LA VIII LEGISLATURA

DIP. JORGE MARIO LOPEZ SOSA DIP. ANTONIO RICO LOMELÍ DIP. ORLANDO PÉREZ ESCOBEDO

INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 1998 *

INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDIGENA QUE PRESENTA EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO MEXICANO.

México, D.F., 15 de marzo de 1998

CIUDADANOS SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION,

PRESENTES

Nuestra Constitución registra y sintetiza las luchas que los mexicanos hemos librado para construir nuestra nación. Frente a retos de grandes proporciones, en distintos tiempos y variadas condiciones, nuestra Constitución ha consagrado y ratificado las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan nuestra convivencia; que orientan nuestros esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos. Esos principios esenciales son la soberanía, que sustenta la independencia y la unidad de nuestra Nación; la libertad, que se expresa en las garantías individuales y los derechos humanos; la naturaleza republicana y representativa de nuestra democracia; el pacto federal que enlaza a estados soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de nuestras instituciones. Esos principios están vigentes y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de nuestra sociedad. Su práctica es perfectible, ya sea para corregir insuficiencias y rezagos, o para adaptarnos a nuevas circunstancias, pero su permanencia es incuestionable. El respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por nuestra Constitución, y la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, son compromisos inquebrantables del Poder Ejecutivo Federal.

Los pueblos indígenas de México han sido y son participantes decisivos en los grandes movimientos históricos que definieron y ratifican los principios de nuestra Constitución. Los pueblos indígenas contribuyeron a forjar nuestra Carta Magna, la han defendido con denuedo y, cuando la adversidad lo hizo necesario, le brindaron un último reducto para garantizar su persistencia. Quienes pretenden que nuestro marco constitucional es ajeno e impuesto a los pueblos indígenas, desconocen la participación y el patriotismo, siempre reiterado, de estos mexicanos. No hay ni ha habido contradicción entre las justas demandas de los pueblos indígenas y los principios fundamentales del orden constitucional.

También es cierto que, a lo largo de dilatados procesos históricos, surgieron y se perpetuaron condiciones de exclusión, marginación e incluso discriminación en contra de los pueblos y las comunidades indígenas. Tales condiciones han provocado una pobreza inaceptable y dolorosa, una mayor dificultad y a veces imposibilidad de tener acceso a la jurisdicción del Estado y a las instituciones públicas; una representación insuficiente y, por lo mismo, la exclusión política y, en casos particulares, incluso un sometimiento a formas de dominio e intermediación arcaicas, injustas y al margen de la ley. Esas condiciones ofenden y lastiman a todos los mexicanos; significan un obstáculo para nuestro desarrollo y nuestro avance democrático, constituyen un reto inaplazable que nos concierne a todos.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas que hacen falta para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas consiste en reformar la Constitución Política para consagrar explícitamente los derechos de estos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado mexicano, para garantizar su cumplimiento. En 1992, el Constituyente Permanente reformó el artículo 4º constitucional a fin de consagrar la naturaleza pluricultural de la nación, sustentada en la diversidad originaria de los pueblos indígenas, para garantizar el acceso de los indígenas, en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado y llevar a cabo los esfuerzos adicionales que promovieran su pleno desarrollo.

Sin embargo, aquella justa decisión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo fue insuficiente. No alcanzó la fuerza suficiente para alentar los cambios necesarios en las legislaciones federal y locales, ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas. No logró convocar con la urgencia y energía requeridas la conciencia de la sociedad, ni consiguió movilizarla para hacer frente a la justa exigencia de los mexicanos indígenas.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proponemos "alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos" de los mexicanos indígenas "con respeto a su identidad". Someto al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para la "construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del

* Fuente: <http://www.gobernacion.gob.mx/chiapas/iniciativa.html>

Estado". Este proceso de transformación del Estado, hoy en marcha en nuestro país, generará las normas, instituciones y programas que complementen el mandato constitucional que se propone para hacer efectivos los derechos de nuestros compatriotas indígenas.

La iniciativa que someto a consideración de esa Soberanía es plenamente congruente con los principios rectores de nuestro orden jurídico, expresados en la Constitución. Preserva sin ambigüedades la soberanía y la unidad nacionales, en las que creemos todos y que también demandan los pueblos indígenas. Refrenda la vigencia de nuestras leyes e instituciones esenciales. "Parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas".

La iniciativa propone reconocer y consagrar derechos para la preservación y el libre desarrollo de las culturas indígenas, con el respeto absoluto que merecen. Destaca el apoyo a la educación indígena, con la participación directa de las comunidades, pues la educación es el instrumento más poderoso y eficaz para alcanzar verdaderamente la igualdad. El derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, es reconocido sin más limitación que el respeto a las otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un Estado de Derecho. En la iniciativa se establecen las condiciones para reconocer las tradiciones y costumbres indígenas, y se refuerzan las normas y acciones para garantizar un acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, con especial atención al respeto de los derechos humanos y particularmente los de las mujeres.

Esta propuesta promueve acciones que permitan, a través de una nueva división municipal y de nuevas demarcaciones de distritos electorales, obtener una representación política más amplia y eficaz de los mexicanos indígenas. De manera destacada, "se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos".

Con estas y otras medidas que contiene la presente iniciativa, quedaría plasmada en nuestra Constitución la autonomía que legítima y genuinamente reivindican las comunidades indígenas para superar la desigualdad. La autonomía que se propone reconoce y respeta las diferencias, las identidades y su sustento cultural, así como las formas propias de organización social y las autoridades que dirigen y representan a los pueblos indígenas. El concepto de autonomía propuesto excluye privilegios o fueros, y también cualquier forma de discriminación; repudia aislamiento, segregación, pasividad o indiferencia. En consecuencia, rechaza cualquier pretensión de separar o excluir a los indígenas, incluso con la justificación de protegerlos, de la convivencia con los componentes plurales de la vida nacional. La autonomía que se propone es congruente con las normas e instituciones del Estado, pero exige mayor atención hacia las comunidades indígenas. La autonomía propuesta es incluyente para que los mexicanos indígenas puedan participar plenamente en el desarrollo nacional y la convivencia democrática, con pleno respeto a su identidad. De hecho, la autonomía que se propone, fortalece a las instituciones del Estado, a través de una mayor participación democrática de los mexicanos indígenas. El ejercicio de esta autonomía contribuirá a la democracia, la soberanía y la unidad nacionales.

La presente iniciativa recoge e incorpora la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros que se abrieron para analizar y debatir la cuestión indígena en nuestro país. Destaca la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena que realizaron conjuntamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo y cuyas conclusiones se dieron a conocer en marzo de 1996. En los 33 foros estatales, 120 encuentros con pueblos y comunidades indígenas en 18 entidades, múltiples reuniones y coloquios de dicha Consulta Nacional, participaron 25 mil personas que presentaron más de 4 mil ponencias con cerca de 12 mil propuestas de diverso orden y magnitud. En las reuniones de la Consulta se expresaron todas las posiciones, se reflejaron todas las opiniones, se escucharon los agravios y los reclamos en que los propios indígenas fincan sus demandas. En ese debate emergió con fuerza y nitidez la diversidad de puntos de vista acerca de la situación de los pueblos indígenas y la vigorosa pluralidad de perspectivas que la analizan. También surgieron con claridad la necesidad y la voluntad de actuar para enfrentar sin dilación los problemas y las restricciones que afectan a las comunidades indígenas.

La diversidad es característica de los pueblos indígenas de México. En nuestro país se hablan 56 lenguas indígenas. Cada una de ellas aporta riqueza, conocimiento y una visión particular del universo, la naturaleza y la sociedad. Sin embargo, la distribución de esa enorme variedad es irregular. Existen cuatro lenguas predominantes, el náhuatl, el maya, el mixteco y el zapoteco. La mitad del total de la población indígena utiliza una de esas cuatro lenguas. En cambio, entre la otra mitad de la población se utilizan más de 50 lenguas, la mayoría de éstas con menos de 20 mil hablantes cada una. La lengua náhuatl, la más importante por su número de hablantes, cercano a 1'200,000, se utiliza por grupos significativos en cinco estados de la República; en ninguno de ellos es mayoritaria y no hay continuidad geográfica entre sus hablantes. Esta distribución discontinua se repite en otras lenguas, que a veces presentan variedades regionales diferentes entre sí, lo que contribuye a la complejidad del mosaico de la diversidad indígena. El indicador de la lengua, el más preciso, no refleja plenamente las variaciones en otros aspectos importantes de la

cultura y la organización social, haciendo más compleja la realidad indígena en nuestro país. Un caso extremo lo representan los centenares de miles de indígenas que viven en ciudades y áreas metropolitanas o residen fuera del país.

En nuestra Constitución el concepto de "pueblo" tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. El pueblo mexicano al que se refiere la Constitución es fuente de soberanía pero no puede utilizarse para definir sujetos específicos de derecho. Para que esos sujetos puedan acogerse a los derechos derivados de la soberanía, requieren de categorías precisas como las de nacionalidad y ciudadanía. En el artículo 4º constitucional, reformado en 1992, el concepto de pueblo indígena comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto histórico, que reconoce raíces y procesos, tampoco puede definir sujetos de derechos políticos, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígena.

Los conceptos de pueblo y comunidad no tienen un significado unívoco. En esta iniciativa, pueblo se utiliza para referirse a grupos étnicos con identidades y continuidades culturales que se reconocen en los procesos históricos. Comunidad se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.

El reconocimiento de la rica diversidad de la vida y las culturas indígenas, y de la complejidad de su expresión, requiere que la Constitución General de la República norme principios generales. Éstos, a su vez, deben dar origen a procesos legislativos, en especial en el ámbito local; a programas públicos y acciones privadas y de la sociedad, que encaren con precisión los problemas y ofrezcan soluciones reales y efectivas. La efectividad de los derechos que se consagren, sólo se obtendrá con la participación de los mexicanos indígenas en los ámbitos de representación y de gobierno competentes para hacer reconocer y respetar la diversidad. Los derechos que esta iniciativa propone no crean una categoría artificial de indígena, alejada de las condiciones reales y de la gran complejidad de sus comunidades y localidades. Mucho menos abren el espacio para que nadie se atribuya la representación de la pluralidad indígena, que sólo a ella corresponde.

La presente iniciativa no sólo es congruente con los instrumentos y tratados internacionales a los que nuestro país se ha adherido, sino que los rebasa con amplitud. En 1990, en ejercicio de sus facultades, el Senado de la República ratificó el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas. Conviene recordar que fue gracias a la ratificación de México, segundo firmante del documento, que se cumplió con los requisitos para que el Convenio número 169 entrara en vigor el 6 de septiembre de 1991. Después de Noruega y México, el Convenio número 169 ha sido ratificado solamente por Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Dinamarca y Guatemala.

La ratificación del Convenio número 169 por México, se sustentó en el hecho de que nuestras leyes cumplían y en muchos aspectos superaban las cláusulas de ese instrumento internacional, incluso antes de que se legislara sobre derechos indígenas con la reforma al artículo 4º constitucional de 1992. La legislación mexicana de nuestro siglo emana de un gran movimiento social. Siempre ha estado atenta y a la vanguardia en materia de derechos sociales. La iniciativa que se presenta no sólo es congruente con la letra y el espíritu del instrumento internacional mencionado, sino que propone nuevas alternativas e inaugura nuevas posibilidades para los mexicanos indígenas.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2º del Convenio número 169 establece: "1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida". Ese es precisamente el enfoque que dirige las propuestas contenidas en esta iniciativa, sustentándolas en nuestra realidad y circunstancia, en cabal ejercicio de la soberanía nacional.

El Convenio número 169 establece en su artículo 14: "1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan..." La legislación mexicana reconoció ese derecho desde la segunda década del presente siglo e instituyó, como lo establece el inciso 3 del artículo 14 del mencionado convenio "los procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados". Los procedimientos de restitución para las comunidades despojadas, de reconocimiento y titulación para los núcleos que mantenían el estado comunal, y de dotación para quienes carecían de tierra, se traducen hoy en más de 7 mil ejidos y comunidades con presencia indígena, casi la cuarta parte del total nacional. Adicionalmente, en todo el país y en particular en regiones importantes de los estados de Oaxaca, Puebla y Veracruz, individuos y comunidades indígenas, por su propia

decisión, son propietarios privados de la tierra. Mexicanos indígenas son titulares de derechos sobre la tierra como propietarios, ejidatarios y comuneros en los términos que establece el artículo 27 constitucional.

Las reformas que propone esta iniciativa cumplen con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar por lo que se refiere a la creación de "un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas". El punto II.6 de las "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", del 16 de febrero de 1996, establece los principales derechos pactados como sigue: "a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica; b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres; c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado; d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación; e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural; f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia; g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses; h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo; i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales." Todos y cada uno de estos puntos, exactamente como fueron acordados, se recogen en esta propuesta.

La presente iniciativa se apoya en la propuesta que hizo la Comisión de Concordia y Pacificación del Poder Legislativo Federal (COCOPA), prevista en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, decretada el 10 de marzo de 1995. Desde la presentación de esa propuesta en el mes de diciembre de 1996, el Gobierno Federal manifestó claramente sus reservas, formuló observaciones para superarlas y reiteradamente propuso su modificación. Esta modificación no fue posible más allá de un proyecto que no se formalizó. El Gobierno Federal hubiera deseado presentar una iniciativa de manera conjunta con la COCOPA y, a través de ella, con el Poder Legislativo Federal. Sin embargo, el haber transcurrido ya quince meses en la búsqueda del consenso y la imposibilidad para lograrlo, hacen impostergable la presentación de esta iniciativa.

La presente propuesta incluye las observaciones del Gobierno Federal a la redacción original de la COCOPA para prevenir confusión, interpretaciones inadecuadas o contrarias a la unidad de los mexicanos. Esos riesgos no están presentes en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar que firmó el Gobierno Federal. El texto que se propone corresponde plenamente con los Acuerdos firmados, compromiso vigente y reiterado del Gobierno Federal. Se comparte íntegramente el espíritu y la intención que motivó el esfuerzo de la Comisión de Concordia y Pacificación al elaborar una propuesta de reforma constitucional. El apego y cumplimiento de los Acuerdos de San Miguel y San Andrés Larráinzar, a los que la COCOPA tanto contribuyó, es compartido y responde a un interés superior. Este interés que la propuesta atiende, es el tema trascendente al que todos debemos dedicar nuestro esfuerzo y compromiso.

La iniciativa mantiene en el primer párrafo del artículo 4º, el principio de la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, y agrega la definición que para dichos pueblos prevé el Convenio número 169 de la OIT, al que se ha aludido.

En los Acuerdos de San Andrés se reitera sin equívocos que la autonomía habrá de ejercerse dentro del marco del Estado mexicano, sin que implique riesgos de rupturas o desconocimiento de las instituciones estatales. En esa virtud, en el segundo párrafo del artículo 4º se precisa que el derecho a la libre determinación de los pueblos, tendrá como forma de expresión la autonomía respecto de los asuntos señalados en las fracciones que ahí mismo se enumeran.

De aprobarse la iniciativa, se consagraría el derecho de las comunidades indígenas a aplicar sus sistemas normativos para resolver conflictos de carácter interno: es decir, conflictos que involucren a los indígenas entre sí o con sus instituciones tradicionales. Los procedimientos y resoluciones relativos a este tipo de conflictos serían validados por las autoridades jurisdiccionales del Estado, en los términos que señalen las leyes, cuando se compruebe que se cumple con los principios constitucionales. Ello con el fin de garantizar a los propios indígenas que las resoluciones se ajustarán a las garantías individuales que la Constitución otorga a todos los mexicanos, y que se respetará la integridad y dignidad de la mujer.

Respecto a los conflictos distintos a aquellos referidos a asuntos internos, para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, se propone que en los juicios y procedimientos en que estén involucrados deban tomarse en cuenta sus prácticas y particularidades culturales.

Ya que los medios de comunicación son un elemento importante para la educación, así como para mantener, desarrollar y difundir la rica herencia cultural de los pueblos indígenas, debe asegurarse el acceso de las comunidades indígenas a tales medios. Desde luego, no sería adecuado crear un régimen de excepción, que anule la legislación federal en la materia, ya que ello crearía desorden y abusos en la utilización de dichos medios. Por ello, es

necesario conciliar el régimen previsto para la utilización de los medios, por una parte, y las necesidades culturales y educativas de los pueblos y comunidades indígenas, por la otra. En esa virtud, la iniciativa sugiere que la ley haga efectivo el acceso de las comunidades indígenas a los medios de comunicación. Para cumplir con este propósito, el legislador podrá establecer la figura que considere pertinente a fin de que, mediante procedimientos sencillos, el acceso a tales medios sea realmente efectivo.

En el artículo 4º se plasmarían diversos compromisos del Estado mexicano con las comunidades indígenas. Destacan el de promover su desarrollo equitativo y sustentable; impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación; combatir toda forma de discriminación; impulsar programas específicos de protección a los indígenas migrantes; y desarrollar programas educativos de contenido regional en los que se reconozca su herencia cultural. Todas estas obligaciones deberán, además, hacerse efectivas con la participación de las comunidades indígenas.

De suma relevancia resulta la adición propuesta a la fracción X del propio artículo 115, conforme a la cual, en los municipios con población mayoritariamente indígena, la legislación local debe establecer las bases que permitan garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares o cualquier otra instancia afín. Ello propiciaría que aquellos municipios con amplias comunidades indígenas sean gobernados por personas que conozcan los problemas y necesidades de dichas comunidades.

El Gobierno de la República ha sostenido de manera invariable que sólo a través del diálogo respetuoso y de buena voluntad, con los medios que nos otorga nuestra Constitución, podremos resolver las diferencias que afectan y amenazan nuestra convivencia. Reitero una vez más que ese es el camino para superar el conflicto que afecta a una región del Estado de Chiapas y convoco a las fuerzas y corrientes políticas de la vida nacional para sumar esfuerzos que desemboquen en una paz digna y en la reconciliación.

El Gobierno Federal refrenda su permanente disposición para continuar el diálogo, así como su decisión inquebrantable de no utilizar la violencia ofensiva ni represiva contra los mexicanos indígenas que se inconformaron. Con hechos concretos se ha dado repetida prueba de la voluntad política para pactar, en el marco de la ley una solución política para Chiapas.

De manera congruente, hoy se da un paso adicional, al someter al Constituyente Permanente una iniciativa para reformar la Constitución y consagrar en ella los derechos indígenas con el fin de superar condiciones de desigualdad con pleno respeto a su identidad, cultura y formas de organización social. La iniciativa propone las adecuaciones constitucionales indispensables para desatar la movilización de la sociedad y las instituciones públicas, con el propósito de combatir las restricciones que frenan la plena incorporación de los mexicanos indígenas al desarrollo y a su sustento democrático. Confío en que esta propuesta contribuye a superar el estancamiento, la incertidumbre y la división que afecta la convivencia entre los chiapanecos y frustra las aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas de todo el país para avanzar en la solución de sus justas reivindicaciones.

Confío, asimismo, en que esa Soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En virtud de lo anterior, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, someto a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de:

DECRETO DE REFORMAS A LOS ARTICULOS 4o., 18, 26, 53, 73, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO. SE REFORMAN los artículos 4o., primer párrafo, y 115, fracción V, y SE ADICIONAN los párrafos segundo a octavo del artículo 4o., recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos para pasar a ser noveno a décimo tercero; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose el actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción XXVIII al artículo 73; las fracciones IX y X al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado Mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;
- II. 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:

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internos de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad:

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones:

V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquéllos cuyo dominio directo corresponda a la Nación:

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.

La Federación, los Estados y los Municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de las comunidades indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

El Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; en este último caso conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades.

Las constituciones y leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas.

...

...

...

...

...

Artículo 18. ...

...

...

...

...

Los indígenas compurgarán sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26. ...

...

...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y sus particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades a fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

...

Artículo 53. ...

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

...

Artículo 73. ...

I a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del Gobierno Federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia en los artículos 4o. y 115 de esta Constitución;

XXIX a XXX. ...

Artículo 115. ...

I a IV. ...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada Municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los de origen federal, que se destinen al desarrollo social:

VI a VIII. ...

IX. En cada Municipio, las comunidades indígenas tendrán derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

En términos del último párrafo de la fracción III de este artículo, los Municipios con población mayoritariamente indígena podrán coordinarse y asociarse para promover su desarrollo. Las autoridades competentes transferirán de manera ordenada los recursos que se asignen a estos Municipios, para su administración directa por los mismos, y

X. En los Municipios con población de mayoría indígena, la legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos, organismos auxiliares e instancias afines.

Las legislaturas de los Estados, al aprobar la creación de nuevos Municipios, tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas, previa opinión de las poblaciones involucradas.

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

...

Con objeto de garantizar la representación de las comunidades indígenas en las legislaturas de los Estados, para la demarcación de los distritos electorales se tomará en consideración la distribución geográfica de dichas comunidades.

III a VII. ..."

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las autoridades competentes del Estado de Chiapas podrán revisar y, en su caso, modificar la división municipal y la demarcación de los distritos electorales uninominales de dicha entidad federativa. Únicamente para estos efectos, lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional no será aplicable para el proceso electoral local de 1998 en dicho Estado.

Reitero a ustedes, Ciudadanos Secretarios, la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES (CONVENIO 169 DE LA OIT) *

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de Junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como el Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Adopta con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

Parte I. Política general

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

* En *Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo adoptados por la Confederación Internacional del Trabajo, 1919-1990*, Ginebra 1991. Una publicación más accesible para su consulta lo es la *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo, 1996, pp. 211-222. En diciembre de 1997, la CNDH publicó su transcripción en la obra colectiva *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 67-81

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberán sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas o susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.
Además dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promueva dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener 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 internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

Parte II. Tierras

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término "tierras" en los Artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a los que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. 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. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa o por cualquier daño que puedan sufrir como resultados de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este Artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, solo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación solo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidos por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad para enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre esas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Parte III. Contratación y condiciones de empleo

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
 - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente convenio.

Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar porque se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados deberán facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

Parte V. Seguridad social y salud

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

Parte VI. Educación y medios de comunicación

Artículo 26

Deberán adoptarse las medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en esferas económica, social, cultural, espiritual, y del medio ambiente.

Parte VIII. Administración

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

Parte IX. Disposiciones Generales

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberán menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Parte X. Disposiciones Finales

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

PROYECTO DE DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (ONU)*

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad.

Afirmando asimismo que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas.

Reafirmando también que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación.

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas se hayan visto privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual ha dado lugar, entre otras cosas, a la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses.

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos y las características intrínsecos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida.

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión que dondequiera ocurran.

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades.

Reconociendo también que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente.

Destacando la necesidad de desmilitarizar las tierras y territorios de los pueblos indígenas, lo cual contribuirá a la paz, el progreso y el desarrollo económico y social, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo, en particular, el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos.

Reconociendo también que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto.

Considerando que los tratados, acuerdos y demás arreglos entre los Estados y los pueblos indígenas son propiamente asuntos de interés y responsabilidad internacionales.

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación.

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todos los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en lo que se refiera a los pueblos indígenas, en consulta y cooperación con los pueblos interesados.

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Considerando que la presente Declaración constituye otro nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera.

Proclama solemnemente la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

* Resolución 1994/45 Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. 46º período de sesiones. E/CN.4/1995/2 y E/CN.4/SUB.2/1994/56, Anexo. Véase en *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 113-123

Parte I

Artículo 1. Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2. Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 5. Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Parte II

Artículo 6. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a gozar de plenas garantías contra el genocidio o cualquier otro acto de violencia, comprendida la separación de los niños indígenas de sus familias y comunidades, con cualquier pretexto.

Además, tienen derechos individuales a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

Artículo 7. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de:

- a) todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) toda forma de propaganda dirigida contra ellos.

Artículo 8. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Artículo 9. Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna desventaja del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10. Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.

Artículo 11. Los pueblos indígenas tienen derecho a una protección y seguridad especiales en períodos de conflicto armado.

Los Estados respetarán las normas internacionales, en particular el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y:

- a) no reclutarán a personas indígenas contra su voluntad para servir en las fuerzas armadas y, en particular, para ser utilizadas contra otros pueblos indígenas;
- b) no reclutarán a niños indígenas en las fuerzas armadas, en ninguna circunstancia;
- c) no obligarán a personas indígenas a abandonar sus tierras, territorios o medios de subsistencia ni las reasentarán en centros especiales con fines militares;
- d) no obligarán a personas indígenas a trabajar con fines militares en condiciones discriminatorias.

Parte III

Artículo 12. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 13. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto, y a obtener la repatriación de restos humanos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas interesados, para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas, en particular sus cementerios.

Artículo 14. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar, cuando se vea amenazado cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Parte IV

Artículo 15. Los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado. Todos los pueblos indígenas también tienen este derecho y el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Los niños indígenas que viven fuera de sus comunidades tienen derecho de acceso a la educación en sus propios idiomas y culturas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar suficientes recursos a estos fines.

Artículo 16. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los sectores de la sociedad.

Artículo 17. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas. También tienen derecho a acceder, en pie de igualdad, a todos los demás medios de información no indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y en la legislación laboral nacional.

La personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, empleo o salario.

Parte V

Artículo 19. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones, en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 20. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Los Estados obtendrán el consentimiento, expresado libremente y con pleno conocimiento, de los pueblos interesados antes de adoptar y aplicar esas medidas.

Artículo 21. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Artículo 22. Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.

Artículo 23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24. Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales, incluido el derecho a la protección de plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico.

También tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica.

Parte VI

Artículo 25. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado

de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo de la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

Artículo 27. Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual cantidad, extensión y condición jurídica.

Artículo 28. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en ello, no se realizarán actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas para el control, el mantenimiento y el restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 29. Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca plenamente la propiedad, el control y la protección de su patrimonio cultural e intelectual.

Tienen derecho a que se adopten medidas especiales de control, desarrollo y protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y los recursos genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños y las artes visuales y dramáticas.

Artículo 30. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Parte VII

Artículo 31. Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

Artículo 32. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones. La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 33. Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicos característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

Artículo 34. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

Artículo 35. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con otros pueblos a través de las fronteras.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar el ejercicio y la aplicación de este derecho.

Artículo 36. Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito

originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas.

Parte VIII

Artículo 37. Los Estados adoptarán medidas eficaces y apropiadas, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para dar pleno efecto a las disposiciones de la presente Declaración. Los derechos reconocidos en ella serán adoptados e incorporados en la legislación nacional de manera que los pueblos indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

Artículo 38. Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración.

Artículo 39. Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tomarán en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

Artículo 40. Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les afecten.

Artículo 41. Las Naciones Unidas tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Declaración, comprendida la creación de un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera y con la participación directa de los pueblos indígenas. Todos los órganos de las Naciones Unidas promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración.

Parte IX

Artículo 42. Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 43. Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 44. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (OEA) *

PREAMBULO

1. Las instituciones indígenas y el fortalecimiento nacional

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante los Estados),

Recordando que los pueblos indígenas de las Américas constituyen un segmento organizado, distintivo e integral de su población y tienen derecho a ser parte de la identidad nacional de los países, con un papel especial en el fortalecimiento de las instituciones del Estado y en la realización de la unidad nacional basada en principios democráticos; y

Recordando además, que algunas de las concepciones e instituciones democráticas consagradas en las Constituciones de los Estados americanos tienen origen en instituciones de los pueblos indígenas, y que muchos de sus actuales sistemas participativos de decisión y de autoridad contribuyen al perfeccionamiento de las democracias en las Américas.

Recordando la necesidad de desarrollar marcos jurídicos nacionales para consolidar la pluriculturalidad de nuestras sociedades.

2. La erradicación de la pobreza y derecho al desarrollo

* Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95 Período Ordinario de Sesiones. Su texto, como "Borrador de Consulta" y por lo tanto anterior e incompleto en relación al actual, apareció en la *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo, 1996, pp. 223-234; así como en la obra colectiva de la CNDH, *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 182-194. (AG/RES 1072 XIX-0-89). El texto actualizado lo hemos obtenido en Internet: www.pueblosindio.org

originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas.

Parte VIII

Artículo 37. Los Estados adoptarán medidas eficaces y apropiadas, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para dar pleno efecto a las disposiciones de la presente Declaración. Los derechos reconocidos en ella serán adoptados e incorporados en la legislación nacional de manera que los pueblos indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

Artículo 38. Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración.

Artículo 39. Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tomarán en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

Artículo 40. Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les afecten.

Artículo 41. Las Naciones Unidas tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Declaración, comprendida la creación de un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera y con la participación directa de los pueblos indígenas. Todos los órganos de las Naciones Unidas promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración.

Parte IX

Artículo 42. Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 43. Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 44. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (OEA)*

PREAMBULO

1. Las instituciones indígenas y el fortalecimiento nacional

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante los Estados), Recordando que los pueblos indígenas de las Américas constituyen un segmento organizado, distintivo e integral de su población y tienen derecho a ser parte de la identidad nacional de los países, con un papel especial en el fortalecimiento de las instituciones del Estado y en la realización de la unidad nacional basada en principios democráticos; y

Recordando además, que algunas de las concepciones e instituciones democráticas consagradas en las Constituciones de los Estados americanos tienen origen en instituciones de los pueblos indígenas, y que muchos de sus actuales sistemas participativos de decisión y de autoridad contribuyen al perfeccionamiento de las democracias en las Américas.

Recordando la necesidad de desarrollar marcos jurídicos nacionales para consolidar la pluriculturalidad de nuestras sociedades.

2. La erradicación de la pobreza y derecho al desarrollo

* Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de febrero de 1997, en su sesión 1333a, durante su 95 Período Ordinario de Sesiones. Su texto, como "Borrador de Consulta" y por lo tanto anterior e incompleto en relación al actual, apareció en la *Revista del Senado de la República*, núm. 2, vol. 2, enero-marzo, 1996, pp. 223-234; así como en la obra colectiva de la CNDH, *Guía para Pueblos Indígenas*, pp. 182-194. (AG/RES 1022 XIX-0-89). El texto actualizado lo hemos obtenido en Internet: www.puebloindio.org

Preocupados por la frecuente privación que sufren los indígenas dentro y fuera de sus comunidades en lo que se refiere a sus derechos humanos y libertades fundamentales; así como del despojo a sus pueblos y comunidades de sus tierras, territorios y recursos; privándoles así de ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de acuerdo a sus propias tradiciones, necesidades e intereses.

Reconociendo el severo empobrecimiento que sufren los pueblos indígenas en diversas regiones del Hemisferio y que sus condiciones de vida llegan a ser deplorables:

Y recordando que en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon que en consideración a la Década Mundial del Pueblo Indígena, enfocarán sus energías a mejorar el ejercicio de los derechos democráticos y el acceso a servicios sociales para los pueblos indígenas y sus comunidades.

3. La cultura indígena y la ecología

Reconociendo el respeto al medio ambiente por las culturas de los pueblos indígenas de las Américas, así como la relación especial que éstos tienen con él, y con las tierras, recursos y territorios que habitan.

4. La convivencia, el respeto y la no discriminación

Reafirmando la responsabilidad de los Estados y pueblos de las Américas para terminar con el racismo y la discriminación racial, para establecer relaciones de armonía y respeto entre todos los pueblos.

5. El territorio y la supervivencia indígena

Reconociendo que para muchas culturas indígenas sus formas tradicionales colectivas de control y uso de tierras, territorios, recursos, aguas y zonas costeras son condición necesaria para su supervivencia, organización social, desarrollo, bienestar individual y colectivo; y que dichas formas de control y dominio son variadas, idiosincráticas y no necesariamente coincidentes con los sistemas protegidos por las legislaciones comunes de los Estados en que ellos habitan.

6. La seguridad y las áreas indígenas

Reafirmando que las fuerzas armadas en áreas indígenas deben restringir su acción al desempeño de sus funciones y no deben ser la causa de abusos o violaciones a los derechos de los pueblos indígenas.

7. Los instrumentos de derechos humanos y otros avances en el derecho internacional

Reconociendo la preeminencia y aplicabilidad a los Estados y pueblos de las Américas de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos sobre derechos humanos del derecho interamericano e internacional; y

Recordando que los pueblos indígenas son sujeto del derecho internacional, y teniendo presentes los avances logrados por los Estados y los pueblos indígenas, especialmente en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo, en distintos instrumentos internacionales, particularmente en la Convención 169 de la OIT;

Afirmando el principio de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, y la aplicación a todos los individuos de los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

8. El goce de derechos colectivos

Recordando el reconocimiento internacional de derechos que sólo pueden gozarse cuando se lo hace colectivamente.

9. Los avances jurídicos nacionales

Teniendo en cuenta los avances constitucionales, legislativos y jurisprudenciales alcanzados en las Américas para afianzar los derechos e instituciones de los pueblos indígenas,

DECLARAN:

SECCION PRIMERA. PUEBLOS INDIGENAS

Artículo I. Ambito de aplicación y definiciones

1. Esta Declaración se aplica a los pueblos indígenas, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales.

2. La autoidentificación como indígena deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración.

3. La utilización del término "pueblos" en esta Declaración no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a otros derechos que puedan atribuirse a dicho término en el derecho internacional.

SECCION SEGUNDA. DERECHOS HUMANOS

Artículo II. Plena vigencia de los derechos humanos

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al goce pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas en la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos; y nada en esta Declaración puede ser interpretado en el sentido de limitar, restringir o negar en manera alguna esos derechos, o en el sentido de autorizar acción alguna que no esté de acuerdo con los principios del derecho internacional, incluyendo el de los derechos humanos.

2. Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros. En ese sentido los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas *inter alia* a su actuar colectivo, a sus propias culturas, de profesar y practicar sus creencias espirituales y de usar sus lenguas.

3. Los Estados asegurarán el pleno goce de sus derechos a todos los pueblos indígenas, y con arreglo a sus procedimientos constitucionales, adoptarán las medidas legislativas y de otro carácter, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

Artículo III. Derecho a pertenecer a los pueblos indígenas

Los individuos y comunidades indígenas tienen derecho a pertenecer a los pueblos indígenas, de acuerdo con las tradiciones y costumbres de los pueblos respectivos.

Artículo IV. Personalidad jurídica

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los Estados dentro de sus sistemas legales, les reconozcan plena personalidad jurídica.

Artículo V. Rechazo a la asimilación

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho a preservar, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento de asimilación.

2. Los Estados no adoptarán, apoyarán o favorecerán política alguna de asimilación artificial o forzosa, de destrucción de una cultura, o que implique posibilidad alguna de exterminio de un pueblo indígena.

Artículo VI. Garantías especiales contra la discriminación

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a garantías especiales contra la discriminación que puedan ser requeridas para el pleno goce de los derechos humanos reconocidos internacional y nacionalmente, así como a las medidas necesarias para permitir a las mujeres, hombres y niños indígenas ejercer sin discriminación, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y espirituales. Los Estados reconocen que la violencia ejercida sobre las personas por razones de género o edad impide y anula el ejercicio de esos derechos.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la determinación de esas garantías.

SECCION TERCERA. DESARROLLO CULTURAL

Artículo VII. Derecho a la integridad cultural

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a su integridad cultural, y a su patrimonio histórico y arqueológico, que son importantes tanto para su supervivencia como para la identidad de sus miembros.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución respecto a la propiedad integrante de dicho patrimonio de la que fueran despojados, o cuando ello no fuera posible, a la indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional.

3. Los Estados reconocen y respetan las formas de vida indígena, sus costumbres, tradiciones, formas de organización social, instituciones, prácticas, creencias, valores, vestimentas, y lenguas.

Artículo VIII. Concepciones lógicas y lenguaje

1. Los pueblos indígenas tienen el derecho a sus lenguas, filosofía y concepciones lógicas como componente de la cultura nacional y universal, y como tales los Estados deberán reconocerlos, respetarlos y promoverlos, en consulta con los pueblos interesados.

2. Los Estados tomarán medidas para promover y asegurar que sean transmitidos programas en lengua indígena por las radios y teleemisoras de las regiones de alta presencia indígena, y para apoyar la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas.

3. Los Estados tomarán medidas efectivas para que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y ser comprendidos con respecto a las normas y en los procedimientos administrativos, legales y políticos. En las áreas de predominio lingüístico indígena, los Estados realizarán los esfuerzos necesarios para que dichos lenguajes se establezcan como idiomas oficiales, y para que se les otorgue allí el mismo status de los idiomas oficiales no indígenas.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a usar sus nombres indígenas, y a que los Estados los reconozcan.

Artículo IX. Educación

1. Los pueblos indígenas tendrán el derecho a:

- a) definir y aplicar sus propios programas, instituciones e instalaciones educacionales;
- b) preparar y aplicar sus propios planes, programas, currículos y materiales de enseñanza; y
- c) a formar, capacitar y acreditar a sus docentes y administradores.

Los Estados deben tomar las medidas para asegurar que esos sistemas garanticen igualdad de oportunidades educativas y docentes para la población en general y complementariedad con los sistemas educativos nacionales.

2. Cuando los pueblos indígenas así lo deseen, los programas educativos se efectuarán en lenguas indígenas e incorporarán contenido indígena, y les proveerán también el entrenamiento y medios necesarios para el completo dominio de la lengua o lenguas oficiales.

3. Los Estados garantizarán que esos sistemas educacionales sean iguales en calidad, eficiencia, accesibilidad y en todo otro aspecto a los previstos para la población en general.

4. Los Estados incluirán en sus sistemas educativos nacionales, contenidos que reflejen la naturaleza pluricultural de sus sociedades.

5. Los Estados proveerán la asistencia financiera y de otro tipo, necesaria para la puesta en práctica de las provisiones de este Artículo.

Artículo X. Libertad espiritual y religiosa

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho a la libertad de conciencia, de religión y práctica espiritual, y de ejercerlas tanto en público como en privado.

2. Los Estados tomarán las medidas necesarias para prohibir los intentos de convertir forzosamente a los pueblos indígenas o imponerles creencias contra su voluntad.

3. En colaboración con los pueblos indígenas interesados, los Estados deberán adoptar medidas efectivas para asegurar que sus sitios sagrados, inclusive sitios de sepultura, sean preservados, respetados y protegidos. Cuando sepulturas sagradas y reliquias hayan sido apropiadas por instituciones estatales, ellas deberán ser devueltas.

4. Los Estados garantizarán el respeto del conjunto de la sociedad a la integridad de los símbolos, prácticas, ceremonias sagradas, expresiones y protocolos espirituales indígenas.

Artículo XI. Relaciones y vínculos de familia

1. La familia es la unidad básica natural de las sociedades y debe ser respetada y protegida por el Estado. En consecuencia el Estado reconocerá y respetará las distintas formas indígenas de familia, matrimonio, nombre familiar y de filiación.

2. Para la calificación de los mejores intereses del niño en materias relacionadas con la adopción de niños de miembros de los pueblos indígenas, y en materias de ruptura de vínculo y otras circunstancias similares, los tribunales y otras instituciones pertinentes considerarán los puntos de vista de los pueblos, incluyendo las posiciones individuales, de la familia y de la comunidad.

Artículo XII. Salud y bienestar

1. Los pueblos indígenas tendrán derecho al reconocimiento legal y a la práctica de su medicina tradicional, tratamiento, farmacología, prácticas y promoción de salud, incluyendo las de prevención y rehabilitación.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la protección de las plantas de uso medicinal, animales y minerales, esenciales para la vida en sus territorios tradicionales.

3. Los pueblos indígenas tendrán derecho a usar, mantener, desarrollar y administrar sus propios servicios de salud, así como deberán tener acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones y servicios de salud y atención médica accesibles a la población en general.

4. Los Estados proveerán los medios necesarios para que los pueblos indígenas logren eliminar las condiciones de salud que existan en sus comunidades y que sean deficitarias respecto a estándares aceptados para la población en general.

Artículo XIII. Derecho a la protección del medio ambiente

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a un medio ambiente seguro y sano, condición esencial para el goce del derecho a la vida y el bienestar colectivo.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser informados de medidas que puedan afectar su medio ambiente, incluyendo información que asegure su efectiva participación en acciones y decisiones de política que puedan afectarlo.

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar, restaurar y proteger su medio ambiente, y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho de participar plenamente en la formulación, planeamiento, ordenación y aplicación de programas gubernamentales para la conservación de sus tierras, territorios y recursos.

5. Los pueblos indígenas tendrán derecho a asistencia de sus Estados con el propósito de proteger el medio ambiente, y podrán recibir asistencia de organizaciones internacionales.

6. Los Estados prohibirán y castigarán, e impedirán en conjunto con las autoridades indígenas, la introducción, abandono, o depósito de materiales o residuos radioactivos, sustancias y residuos tóxicos, en contravención de disposiciones legales vigentes; así como la producción, introducción, tránsito, posesión o uso de armas químicas, biológicas o nucleares, en áreas indígenas.

7. Cuando el Estado declare que un territorio indígena debe ser área protegida, y en el caso de tierras y territorios bajo reclamo potencial o actual por pueblos indígenas, y de tierras sujetas a condiciones de reserva de vida natural, las áreas de conservación no deben ser sujetas a ningún desarrollo de recursos naturales sin el consentimiento informado y la participación de los pueblos interesados.

SECCION CUARTA. DERECHOS ORGANIZATIVOS Y POLITICOS

Artículo XIV. Derechos de asociación, reunión, libertad de expresión y pensamiento

1. Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión y expresión de acuerdo a sus valores, usos, costumbres, tradiciones ancestrales, creencias y religiones.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho a reunirse y al uso por ellos de sus espacios sagrados y ceremoniales, así como el derecho a mantener contacto pleno y actividades comunes con sus miembros que habiten el territorio de Estados vecinos.

Artículo XV. Derecho al autogobierno

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar libremente su status político y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente tienen derecho a la autonomía o autogobierno en lo relativo a, inter alia, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tendrán también el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad de oportunidades para acceder y participar en todos las instituciones y foros nacionales.

Artículo XVI. Derecho indígena

1. El derecho indígena deberá ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados.

2. Los pueblos indígenas tienen el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos, y de aplicarlos en los asuntos internos en sus comunidades, incluyendo los sistemas relacionados con asuntos como la resolución de conflictos, en la prevención del crimen y en el mantenimiento de la paz y armonía.

3. En la jurisdicción de cada Estado, los asuntos referidos a personas indígenas o a sus intereses, serán conducidos de manera tal de proveer el derecho a los indígenas de plena representación con dignidad e igualdad frente a la ley. Ello incluirá la observancia del derecho y costumbre indígena y, de ser necesario, el uso de su lengua.

Artículo XVII. Incorporación nacional de los sistemas legales y organizativos indígenas

1. Los Estados facilitarán la inclusión en sus estructuras organizativas, de instituciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de dichos pueblos.

2. Las instituciones relevantes de cada Estado que sirvan a los pueblos indígenas, serán diseñadas en consulta y con la participación de los pueblos interesados para reforzar y promover la identidad, cultura, tradiciones, organización y valores de esos pueblos.

SECCION QUINTA. DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y DE PROPIEDAD

Artículo XVIII. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento legal de las modalidades y formas diversas y particulares de su posesión, dominio, y disfrute de territorios y propiedad.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de su propiedad y de los derechos de dominio con respecto a las tierras, territorios y recursos que han ocupado históricamente, así como al uso de aquéllos a los cuales hayan tenido igualmente acceso para realizar sus actividades tradicionales y de sustento.

3. i) Sujeto a lo prescrito en 3.ii.), cuando los derechos de propiedad y uso de los pueblos indígenas surgen de derechos preexistentes a la existencia de los Estados, éstos deberán reconocer dichos títulos como permanentes, exclusivos, inalienables, imprescriptibles e inembargables.

ii) Dichos títulos serán sólo modificables de común acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena respectivo con pleno conocimiento y comprensión por éstos de la naturaleza y atributos de dicha propiedad.

iii) Nada en 3.i debe interpretarse en el sentido de limitar el derecho de los pueblos indígenas para atribuir la titularidad dentro de la comunidad de acuerdo con sus costumbres, tradiciones, usos y prácticas tradicionales; ni afectará cualquier derecho comunitario colectivo sobre los mismos.

4. Los pueblos indígenas tienen derecho a un marco legal efectivo de protección de sus derechos sobre recursos naturales en sus tierras, inclusive sobre la capacidad para usar, administrar, y conservar dichos recursos, y con respecto a los usos tradicionales de sus tierras

5. En caso de pertenecer al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que tenga derechos sobre otros recursos existentes sobre las tierras, los Estados deberán establecer o mantener procedimientos para la participación de los pueblos interesados en determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección, planeamiento o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir indemnización sobre bases no menos favorables que el estándar del derecho internacional, por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

6. A menos que justificadas circunstancias excepcionales de interés público lo hagan necesario, los Estados no podrán trasladar o reubicar a pueblos indígenas, sin el consentimiento libre, genuino, público e informado de dichos pueblos; y en todos los casos con indemnización previa y el inmediato reemplazo por tierras adecuadas de igual o mejor calidad, e igual status jurídico; y garantizando el derecho al retorno si dejaran de existir las causas que originaron el desplazamiento.

7. Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, territorios y recursos de los que han tradicionalmente sido propietarios, ocupado o usado, y que hayan sido confiscados, ocupados, usados o dañados; o de no ser posible la restitución, al derecho de indemnización sobre una base no menos favorable que el estándar de derecho internacional.

8. Los Estados tomarán medidas de todo tipo, inclusive el uso de mecanismos de ejecución de la ley, para prevenir, impedir y sancionar en su caso, toda intrusión o uso de dichas tierras por personas ajenas no autorizadas para arrogarse posesión o uso de las mismas. Los Estados darán máxima prioridad a la demarcación y reconocimiento de las propiedades y áreas de uso indígena.

Artículo XIX. Derechos laborales

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al pleno goce de los derechos y garantías reconocidos por la legislación laboral internacional y nacional, y a medidas especiales, para corregir, reparar y prevenir la discriminación de que hayan sido objeto históricamente.

2. En la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general, los Estados tomarán las medidas especiales que puedan ser necesarias a fin de:

a) proteger eficazmente a trabajadores y empleados miembros de las comunidades indígenas para su contratación y condiciones de empleo justas e igualitarias;

b) mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas en las regiones, empresas o actividades laborales asalariadas en las que tomen parte trabajadores o empleados indígenas;

c) garantizar que los trabajadores indígenas:

i) gocen de igualdad de oportunidades y de trato en todas las condiciones del empleo, en la promoción y en el ascenso; y otras condiciones estipuladas en el derecho internacional;

ii) gocen del derecho de asociación, derecho de dedicarse libremente a las actividades sindicales, para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores u organizaciones de trabajadores;

iii) a que no estén sometidos a hostigamiento racial, sexual o de cualquier otro tipo;

iv) que no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas la servidumbre por deudas o toda otra forma de servidumbre, tengan éstas su origen en la ley, en la costumbre o en un arreglo individual o colectivo, que adolecerán de nulidad absoluta en todo caso;

v) que no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud y seguridad personal;

vi) que reciban protección especial cuando presten sus servicios como trabajadores estacionales, eventuales o migrantes, así como cuando estén contratados por contratistas de mano de obra de manera que reciban los beneficios de la legislación y la práctica nacionales, los que deben ser acordes con normas internacionales de derechos humanos establecidas para esta categoría de trabajadores, y

vii) así como que sus empleadores estén plenamente en conocimiento acerca de los derechos de los trabajadores indígenas según la legislación nacional y normas internacionales, y de los recursos y acciones de que dispongan para proteger esos derechos.

Artículo XX. Derechos de propiedad intelectual

1. Los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento y a la plena propiedad, control y la protección de su patrimonio cultural, artístico, espiritual, tecnológico y científico, y a la protección legal de su propiedad intelectual a través de patentes, marcas comerciales, derechos de autor y otros procedimientos establecidos en la legislación nacional; así como medidas especiales para asegurarles status legal y capacidad institucional para desarrollarla, usarla, compartirla, comercializarla, y legar dicha herencia a futuras generaciones.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a controlar y desarrollar sus ciencias y tecnologías, incluyendo sus recursos humanos y genéticos en general, semillas, medicina, conocimientos de vida animal y vegetal, diseños y procedimientos originales.

3. Los Estados tomarán las medidas apropiadas para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la determinación de las condiciones para la utilización pública y privada de derechos enumerados en los párrafos 1 y 2.

Artículo XXI. Derecho al desarrollo

1. Los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas a decidir democráticamente respecto a los valores, objetivos, prioridades y estrategias que presidirán y orientarán su desarrollo, aún cuando los mismos sean distintos a los adoptados por el Estado nacional o por otros segmentos de la sociedad. Los pueblos indígenas tendrán derecho sin discriminación alguna a obtener medios adecuados para su propio desarrollo de acuerdo a sus preferencias y valores, y de contribuir a través de sus formas propias, como sociedades distintivas, al desarrollo nacional y a la cooperación internacional.

2. Salvo que circunstancias excepcionales así lo justifiquen en el interés público, los Estados tomarán las medidas necesarias para que las decisiones referidas a todo plan, programa o proyecto que afecte derechos o condiciones de vida de los pueblos indígenas, no sean hechas sin el consentimiento y participación libre e informada de dichos pueblos, a que se reconozcan sus preferencias al respecto y a que no se incluya provisión alguna que pueda tener como resultado efectos negativos para dichos pueblos.

3. Los pueblos indígenas tienen derecho a restitución e indemnización sobre base no menos favorable al estándar del derecho internacional por cualquier perjuicio, que pese a los anteriores recaudos, la ejecución de dichos planes o propuestas pueda haberles causado; y a que se adopten medidas para mitigar impactos adversos ecológicos, económicos, sociales, culturales o espirituales.

SECCION SEXTA. PROVISIONES GENERALES

Artículo XXII. Tratados, Actos, acuerdos y arreglos constructivos

Los pueblos indígenas tienen el derecho al reconocimiento, observancia y aplicación de los Tratados, convenios y otros arreglos que puedan haber concluido con los Estados o sus sucesores y Actos históricos, de acuerdo a su espíritu e intención; y a que los Estados honren y respeten dichos Tratados, Actos, convenios y arreglos constructivos, así como los derechos históricos que emanen de ellos. Los conflictos y disputas que no puedan ser resueltos de otra manera serán sometidos a órganos competentes.

Artículo XXIII.

Nada en este instrumento puede ser interpretado en el sentido de excluir o limitar derechos presentes o futuros que los pueblos indígenas pueden tener o adquirir.

Artículo XXIV.

Los derechos reconocidos en esta Declaración constituyen el mínimo estándar para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas de las Américas.

Artículo XXV.

Nada en esta Declaración implica otorgar derecho alguno a ignorar las fronteras de los Estados.

Artículo XXVI.

Nada en la presente Declaración implica o puede ser interpretado como permitiendo cualquier actividad contraria a los propósitos y principios de la Organización de los Estados Americanos, incluyendo la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

Artículo XXVII. Implementación

La Organización de los Estados Americanos y sus órganos, organismos y entidades, en particular el Instituto Indigenista Interamericano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deberán promover el respeto y aplicación plena de las provisiones de esta Declaración.

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Acosta Romero, Miguel y Alfonso Pérez Fonseca, *Derecho Jurisprudencial Mexicano*, Porrúa, México, 1998
- Aguirre, Amado, *Informe que rinde al C. Presidente de la República el Jefe de la Comisión nombrada por él mismo para hacer el estudio del Territorio de Quintana Roo*, Imprenta de la Dirección de Estadística de Geografía y Climatológicos, México, 1925
- Alba, Carlos H., *Estudio Comparado entre el Derecho Azteca y el Derecho Positivo Mexicano*, prólogo de Manuel Gamio, ediciones especiales del Instituto Interamericano Indigenista, núm. 3, México, 1949
- Alcala-Zamora y Castillo, Niceto, *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*, tomo I, UNAM, México, 1974, tomo I
- Alva Ixtlilxóchitl, Fernando de, *Las Ordenanzas que hizo Nezahualcoyotzin. Obras Históricas*, edición, estudio introductorio y un apéndice documental por Edmundo O'Gorman, Serie de historiadores y cronistas de Indias: 4, tomo I, México, IIH-UNAM, México 1975
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de Gobierno Indígena*, Clásicos de la Antropología, núm. 10, INI, México, 1981
- Bartolomé, Miguel Alberto, *La Dinámica Social de los Mayas de Yucatán. Pasado y Presente de la Situación Colonial*, INI, México, 1988
- y Alicia Barabás, *La Resistencia Maya. Relaciones Interétnicas en el Oriente de la Península de Yucatán*, Colección Científica, 53, Centro Regional del Sureste, INAH, México, 1977
- Bernal, Beatriz y José de Jesús Ledesma Uribe, *Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanos*, 7ª ed., Porrúa, México, 1997
- Bonfil Batalla, Guillermo, *México Profundo. Una Civilización Negada*, 2ª ed. (reimp.), México, Grijalbo, 1994
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional*, 9ª ed. Porrúa, México, 1994
- Careaga Vilisied, Lorena, *Lecturas Básicas para la Historia de Quintana Roo*, Antología, tomo VI, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo
- Castro y Castro, Juventino V., *Proposición Respecto a una Reforma Constitucional sobre la Problemática de los Derechos de los Pueblos Indígenas en México*, s.p.i, México, 1998
- Castro Palacios, Juan, *Margarito Ramírez. Los Años del Exilio. Quintana Roo 1944-1959*, s.p.i.
- Chase-Sardi, Miguel, *Derecho Consuetudinario Chamacoco*, RP, Asunción, Paraguay, 1987
- *El Precio de la Sangre. Tugü y Ñee Repy. Estudio de la Cultura y el Control Social entre los Ava-Guarani*, Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, Paraguay, 1992
- Clavero, Bartolomé, *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América de Siglo XXI*, México, 1994
- Cordero de Avendaño de Durand, Carmen, *Contribución al Estudio del Derecho Consuetudinario Triqui*, 2ª ed. CNDH, México, 1995
- *El Combate de las Luces. Los Tacuates*, Museo de Arte Prehispánico de México Rufino Tamayo, Biblioteca Pública de Oaxaca, México, 1992
- *Supervivencia: Un Derecho Consuetudinario en el Valle de Tlacolula*, FONAPAS, Oaxaca, México, 1982
- *La Vara de Mando: Costumbre Jurídica en la Transmisión de Poderes*, H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, México, 1997
- Cumberland, Charles C., *La Revolución Mexicana. Los Años Constitucionalistas*, David C. Bailey, editor, México, 1975
- Díaz Müller, Luis, *Análisis Comparado de las Legislaciones Nacionales sobre Indígenas en América Latina*, IIDH-Colmex, México 1984
- *América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, 1ª ed., FCE, México, 1986
- Díaz Polanco, Héctor, *Autonomía regional: la Autodeterminación de los Pueblos Indios*, Siglo XXI-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México 1991
- Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, IJ-UNAM, México, 1994
- Empleo de las Lenguas Vernáculas en la Enseñanza*, Monografías sobre educación fundamental, núm. 8, UNESCO, París 1954, p. 49
- Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la Historia del Derecho en México*, 2 tomos, Porrúa, 2ª ed., México, 1984
- Favre, Henri, *Cambio y Continuidad entre los Mayas de México. Contribución al Estudio de la Situación Colonialista en América Latina*, Antropología social, 69, INI, México, 1984
- Fix-Zamudio, Héctor, *Los Problemas Contemporáneos del Poder Judicial*, Colección: Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1986

- García Máñez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*. 36ª ed. Porrúa, México 1984
- *Positivismo Jurídico, Realismo Jurídico y Iusnaturalismo*, 4ª ed. Facultad de Derecho, UNAM, México. 1989
- Genovés, Santiago, *Razas, Racismo y el cuento de la violencia*, CNDH, 2ª ed., México. 1996
- González, María del Refugio, *Historia del Derecho Mexicano*, Serie A. Fuentes b) Textos y estudios legislativos, núm. 31, Colección: Introducción al derecho mexicano, 1ª reimp. IJ-UNAM, México. 1983
- González Galván, Jorge Alberto, *El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario*, 1ª ed. IJ-UNAM, Serie E: Varios, núm. 65, México 1995
- *Derecho Indígena*, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, 101, IJ-UNAM/McGraw-Hill, México, 1997
- González Navarro, Moisés, *Raza y Tierra. La Guerra de Castas y el Henequén*, 2ª ed. El Colegio de México, México, 1979
- Gómez Magdalena, *Derechos Indígenas. Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, 2ª ed., INI, México, 1995
- Higuera Bonfil, Antonio, *Quintana Roo entre Tiempos. Política, Poblamiento y Explotación Forestal 1872-1925*, Colección Sociedad y Cultura en la Vida de Quintana Roo, CONACYT-Universidad de Quintana Roo, Chetumal, Quintana Roo, México, 1997
- Irigoyen, Ulises, *El Problema Económico de Quintana Roo. Estudio de la Comisión Federal que fue designada para llevar a cabo una gira por aquella región y proponer las medidas adecuadas para su desarrollo económico y su vinculación política y administrativa con el resto del país*, Publicaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1934
- Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, traducción de la segunda edición en alemán por Roberto J. Vernengo, 5ª ed. Serie G: Estudios Doctrinales 20, IJ-UNAM, México, 1986
- Kohler, J., *El Derecho de los Aztecas* de J. traducido del alemán por Carlos Rovalo y Fernández; Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924
- Landa, Diego, *Relación de las Cosas de Yucatán*. Introducción y Notas de Héctor Pérez Martínez, 7ª ed., Pedro Robredo, México, 1938
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Colección Dialogo Abierto (Política), 9, 4ª ed., Ediciones Coyoacán, México, 1997
- León Portilla, Miguel, *Tiempo y Realidad en el Pensamiento Maya*. 2ª ed, prólogo de J. Eric S. Thompson, apéndice de Alfonso Villa Rojas. Serie de Culturas mesoamericanas: 2, IJH, UNAM, México, 1986
- *El Reverso de la Conquista. Relaciones Aztecas, Mayas e Incas*, Joaquín Mortiz, México. 1987
- Lerner, Natán, *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación*, CNDH, México 1991
- Llaguno, José A., *La Personalidad Jurídica del Indio y el III Concilio Provincial Mexicano (1585), Ensayo Histórico-Jurídico de los Documentos Originales*, Porrúa, México, 1963
- Lira, Andrés, *Comunidades Indígenas frente a la Ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus Pueblos y Barrios 1812-1919*, El Colegio de México, México, 1983
- López Austin, Alfredo, *La Constitución Real de México Tenochtitlan*, prólogo de Miguel León-Portilla, IJH-UNAM, México 1961
- Losano, Mario G., *Los Grandes Sistemas Jurídicos. Introducción al Derecho Europeo y Extranjero*, 1ª ed., traducción de Alfonso Ruiz Miguel. Debate, Madrid 1993 (1ª reimp.).
- Macías Richard, Carlos, *Nueva Frontera Mexicana. Milicia, Burocracia y Ocupación Territorial en Quintana Roo, 1902-1927*, Colección Sociedad y Cultura en la Vida de Quintana Roo, III, CONACYT-Universidad de Quintana Roo, México, 1997
- Malinowski, Branislav, *Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje*, Ariel, Barcelona 1974
- Margadant, Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 13ª ed. Esfinge, México. 1997
- Martínez Ross, Jesús, *Al pie de la letra. Crónica de Quintana Roo*, CYD, México, 1986
- Mena Brito, Bernardino, *Historia de las Desmembraciones del Estado de Yucatán Efectuadas por el Gobierno Nacional. El Petén, Belice, Campeche, Quintana Roo*, Botas, México. 1962
- Mendieta y Núñez, Lucio, *El Derecho Precolonial*, 6ª ed., Porrúa. 1992
- *El Problema Agrario de México*, Porrúa, México. 1974
- Menéndez, Gabriel A., *Album Monográfico de Quintana Roo*, Fondo de Fomento Editorial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, Chetumal
- Monsivais Márquez, Salvador, *El Peritaje Antropológico. Juicios y Nociones Elementales para su Uso y Elaboración (Un Acercamiento al problema)*, Documento de trabajo, 5, INI, México, 1999
- Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, IJ-UNAM, México, 1985
- Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La Cuestión Etnico-Nacional y Derechos Humanos: el Etnocidio. Los Problemas de la Definición Conceptual*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 23, IJ-UNAM. Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1996

- *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*. 1ª ed. IJ-UNAM, México, 1993
- *Rostros de las Prácticas Etnocidas en Guatemala*. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 24, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1996
- *La Opinión Consultiva de la Corte de Guatemala sobre la Constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT; Una Experiencia Constructiva en Favor de la Paz*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 30, IJ-UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1998
- Orozco Henríquez, José de Jesús. *Derecho Constitucional Consuetudinario*. IJ-UNAM, México, 1993.
- Pérez Galaz, Juan de Dios. *Derecho y Organización Social de los Mayas*. Gobierno Constitucional del Estado de Campeche, México, 1943
- Pozas Arciniega, Ricardo. *El Desarrollo de la Comunidad*. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1964
- Procuración de Justicia y Derechos Humanos. Análisis de Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos*, análisis e investigación de Héctor Behm Rosas, CNDH, México, 1997
- Radbruch, Gustav. *Introducción a la Filosofía del Derecho*, Breviarios 42, FCE, México, 1993
- Recaséns Siches, Luis. *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 7ª ed. Porrúa, México, 1981
- Reed, Nelson. *La Guerra de Castas en Yucatán*. Era, México, 1971
- Reifier Bricker, Victoria. *El Cristo Indígena, el Rey Nativo. El Sustrato Histórico de la Mitología del Ritual de los Mayas*. FCE, México, 1989
- Soberanes Fernández, José Luis. *Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, 1ª ed. Serie A, Fuentes b), Textos y estudios legislativos, núm. 62, IJ-UNAM, México, 1990
- *Una Aproximación a la Historia del Sistema Jurídico Mexicano*, FCE, México, 1992
- *Historia del Derecho Mexicano*, 6ª ed., Porrúa, México, 1998
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, Porrúa, México, 1992
- Toro, Alfonso. *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, tomo I, México, 1934
- Torre Villar, Ernesto de la y Jorge Mario García Laguardia. *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Latinoamericano*, IJ-UNAM, México, 1976
- Valdés, Luz María. *El Perfil Demográfico de los Indios Mexicanos*. Siglo XXI Editores-Coordinación de Humanidades, UNAM-CIESAS, México, 1988
- *Los Indios en los Censos de Población*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995
- Villa Rojas, Alfonso. *Estudios Etnológicos. Los Mayas*, 2ª ed., Serie Antropológica, 38, IIA-UNAM, México, 1995
- Zavala, Silvio. *La Encomienda Indiana*, Porrúa, México, 1971, p. 13
- *Las Instituciones Jurídicas en la Conquista de América*, 3ª ed., Porrúa, México, 1988

Obras Colectivas

- Antropología Jurídica*, Serie L: Cuadernos del Instituto, b), Derecho Indígena, núm. 3, IJ-UNAM, México, 1995
- Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena*, IJ, Serie B, Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, 24, UNAM, México, 1991
- Barceló, Raquel y María Ana Portal y Martha Judith Sánchez (coords.), *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. Organizaciones Indígenas y Políticas Estatales*, Plaza y Valdés, IIS-UNAM, México, 1995
- Beller Taboada, Walter (coord.), *Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación*, CNDH, México, 1994
- Breton, Alain y Jacques Arnauld (coords.), *Los Mayas. La Pasión por los Antepasados, el Deseo de Perdurar*, Grijalbo, México, 1995 (traducción de la edición de Autrement Editions, París, 1991, por Hélène Lévesques Dion).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, Serie A, Fuentes b) Textos y estudios legislativos, 59, IJ-UNAM, México, 1985
- Cuadernos del Instituto*, núm. 7 (*Introducción al Derecho de las Comunidades Indígenas*), enero-abril, IJ-UNAM, México, 1988
- año VI, núm. 17, mayo-agosto, 1991
- Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, FCE-Dirección General de Publicaciones-Archivo General de la Nación, México, 1997
- Chenaut, Victoria y Teresa Sierra (coord.), *Pueblos Indígenas ante el Derecho*, México, CIESAS, 1995
- Derecho y Poder: la Cuestión de la Tierra y los Pueblos Indios*, México, Universidad Autónoma de Chapingo, Departamento de Sociología Rural, 1995
- Derechos Indígenas en la Actualidad*, Serie E: Varios, 59, IJ-UNAM, México, 1994
- Directorio de Servicios y Programas de las Instituciones del Sector Público Federal Orientados al Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, Rosa Isabel Estrada M. y Gisela González G., (coords.), México, CNDH, 1996

- Función del Poder Judicial en los Sistemas Constitucionales de Latinoamérica*, UNAM, México, 1977
- Instituto Nacional Indigenista 1989-1994*, SEDESOL, México, 1994
- Jaulin, Robert (comp.). *La Des-civilización. Política y Práctica del Etnocidio*. Serie Interétnica, a cargo de Guillermo Bonfil Batalla. Nueva Imagen, México, 1979
- Melgar Adalid, Mario, José Francisco Ruiz Massieu y José Luis Soberanes Fernández (coords.). *La Rebelión en Chiapas y el Derecho*, UNAM-Coordinación de Humanidades, México, 1994
- Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980*, IJ-UNAM, México, 1981
- Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1986*, 2 tomos, Serie C: Estudios Históricos, núm. 25, IJ-UNAM, México, 1988
- Modernización del Derecho Mexicano, Reformas Constitucionales y Legales*, IJ-UNAM, México 1993
- Orden Jurídico y Control Social*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 6, vols. 1 y 2, INI, México 1994
- Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.). *Los Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios. Justicia y Derechos Étnicos en México. II Jornadas Lascasianas*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, 1, UNAM, México 1992
- *Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios. IV Jornadas Lascasianas*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, b) Derecho Indígena, 2, UNAM, México, 1994
- *Etnicidad y Derecho. Un Dialogo Postergado entre los Científicos Sociales. V Jornadas Lascasianas*, III-UNAM, México 1996
- *La Problemática del Racismo en los Umbrales del Siglo XXI. VI Jornadas Lascasianas. 1996*, III, Serie L: Cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, 2, UNAM, México 1997
- Olvera Sierra, Claudia (comp.). *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria al Artículo 4º Constitucional. Propuestas de Organizaciones Independientes*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 5, INI, México 1994
- Diego Poliakoff y Teresa Valdivia Dounce (comps.) *Opiniones sobre la Ley Reglamentaria al Artículo 4º Constitucional. Fondos Regionales de Solidaridad y Autoridades Indígenas Tradicionales*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 4, respectivamente, INI, México 1994
- Rabasa, Emilio O. (coord.). *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 194, IJ-Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998
- Stavenhagen, Rodolfo (dir.), *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, Colmex-IIDH, México 1988
- y Diego Iturralde. *Entre la Ley y la Costumbre. El Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, III-IIDH, México, 1990
- La Política Indigenista en México. Métodos y Resultados*, 3ª ed., INI-SEP, México, 1981
- Quintana Roo. Procesos Políticos y Democracia*, Cuadernos de la Casa Chata, número 132, Serie Frontera Sur, volumen 7, SEP-CIESAS del Sureste, México, 1986
- Los Refugiados Guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*, El Colegio de México, México, 1989
- Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, CNDH, México, 1ª ed. 1995 (reimp. 1997).
- Valdivia Dounce, Teresa (comp.). *Avances de Investigación en Antropología Jurídica*, Cuadernos de Antropología Jurídica, núm. 7, 2 vols., INI, México 1994
- (coord.), *Usos y Costumbres de la Población Indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad*, INI, México 1994
- Van de Fliert, Lydia (comp.). *Guía para Pueblos Indígenas. Sobre Políticas, Proyectos, Asistencia Financiera y Técnica de Organizaciones Internacionales Gubernamentales y No Gubernamentales en América Latina*, trad. Martha Méndez, Susana Esteban y Parmenia Camargo, CNDH, México, 1997
- Visión de los Vencidos. Relaciones Indígenas de la Conquista*, introducción, selección y notas de Miguel León-Portilla; versión de textos nahuas de Angel María Garibay K., Biblioteca del Estudiante Universitario, núm. 81, 13ª ed., Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1992.

Revistas

- Alegatos*, UAM-Azcapotzalco, núm. 32, enero-abril, 1996
- América Latina*, año 6, núms. 3 y 4, Rio de Janeiro, 1963
- América Indígena*, III, México, vol. III, 1948
- vol. XXXI, núm. 4, 1971
- vol. XLIX, núm. 2, abril-junio, 1989
- vol. XLII, núm. 1, enero-marzo, 1982
- vol. LIV, núm. 3, julio-septiembre, 1994
- Anales de Antropología*, vol. IX, México, 1972
- Anuario de Historia del Derecho Español*, tomo LXV, Madrid 1995
- Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, IV, México, IJ-UNAM, 1992

- vol. VI, 1994
- vol. X, 1998
- Anuario 1993 del Seminario de Cultura Mexicana*, México, 1993
- Arrecife*, vol. 1, núm. 6, 1ª quincena de octubre, 1997, Cozumel, Quintana Roo
- Arqueología Mexicana*, vol. I, núm. 6, febrero-marzo 1994
- vol. II, núm. 10, octubre-noviembre 1994
- vol. II, núm. 11, enero-febrero 1995
- vol. III, núm. 14, julio-agosto 1995
- vol. II, núm. 15, septiembre-octubre 1995
- vol. III, núm. 16, noviembre-diciembre 1995
- vol. III, núm. 17, enero-febrero 1996
- vol. IV, núm. 19, mayo-junio 1996
- vol. VI, núm. 33, septiembre-octubre, 1998
- Ars Juris*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, núm. 6, México, 1991
- Boletín*, núm. 12, mayo-junio, INI, México, 1997
- Boletín ALAI*, Quito, núm. 166, 1 de febrero de 1993
- Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, año IX, núm. 27, septiembre-diciembre 1956, UNAM
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, IJ-UNAM, núm. 79, 1994
- núm. 81, 1995
- núm. 86, 1997
- núm. 87, 1997
- núm. 88, 1997
- núm. 89, 1997
- Civilización, Configuraciones de la Diversidad*, CADAL-CETESM, año 1, núm. 1, México, 1983
- Concordancias*, año 2, núm. 2, enero-abril, 1997, Chilpancingo, Guerrero
- Crónica Legislativa*, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, año V, nueva época, núm. 7, febrero-marzo, 1996, México
- año V, nueva época, núm. 14, abril-mayo 1997
- Crítica Jurídica*, núms. 11 y 14, IJ-UNAM, México, 1992 y 1994, respectivamente.
- Cuadernos Americanos*, núm. 54, nueva época, año IX, vol. 6, noviembre-diciembre, 1995
- Cuadernos de la Gaceta*, año 1, número 1, noviembre, 1993, CNDH, México
- Cuadernos del Sur, Ciencias Sociales*, núm. 4, Oaxaca, México, 1993
- Estudios de Cultura Maya*, núm. 11, UNAM, México 1981
- Estudios Internacionales*, año 2, núm. 3, enero-junio, Guatemala, 1991
- Estudios Jurídicos*, nueva época, núm. 1, enero, Universidad Veracruzana, Xalapa, México 1994
- Estudios Municipales*, revista bimestral del Centro Nacional de Estudios Municipales, año 1, número 2, marzo-abril, México, 1985
- año 1, número 3, mayo-junio, 1985
- Jurídica*, núm. 13, tomo I, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, 1981
- Historia Mexicana*, vol. XLVII, núm. 3(187), enero-marzo, México, 1998
- Lex*, 3ª época, *Lex*, 3a. época, año I, núm. 6, diciembre 1995, Torreón, Coahuila
- año II, núm. 10, abril 1996
- año III, núm. 21, marzo, 1997
- Lecturas Guerrerenses*, año 1, núm. 3, enero-febrero, 1996, Chilpancingo, Guerrero
- México Indígena*, INI 30 años después. Revisión crítica, núm. especial de aniversario, México, 1978
- México Indígena*, núm. 14, enero-febrero, INI, México, 1987
- núm. 17, julio-agosto, 1987
- núm. 25, noviembre-diciembre, 1988
- núm. 12, septiembre, 1990
- núm. 15, diciembre, 1990
- Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 43, noviembre, México 1992
- núm. 44, vol. XIII, agosto, México 1993
- Quórum*, año II, núm. 23, febrero de 1994, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México
- año VII, núm. 60, mayo-junio, 1998
- Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, número 46, primavera de 1991, El Colegio de Michoacán
- número 49, invierno de 1992
- Revista de Administración Pública*, México, núm. 97, abril, 1998
- Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXII, núms. 87-88, julio-diciembre, 1972

- tomo XXVI, 1976, núms. 101-102

- tomo XLII, enero-abril 1992, núms. 181-182
- tomo XLII, mayo-agosto 1992, núms. 183-184
- tomo XLII, septiembre-diciembre, 1992, núms. 185-186
- tomo XLIII, enero-abril 1993, núms. 187-188
- tomo XLIV, septiembre-diciembre, 1994, núms. 197-198
- tomo XLV, enero-abril, 1995, núms. 199-200
- tomo XLVI, septiembre-diciembre, 1996, núms. 209-210

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 2a. época, año I, núm. 3, junio-septiembre, 1994, Oaxaca, México

Revista de Investigaciones Jurídicas, año 15, núm. 15, México, 1991
- núm. 17, 1993

Revista del Senado de la República, núm. 2, vol. 2, enero-marzo 1996
- núm. 8, vol. 3, julio-septiembre, 1997

Revista Española de Derecho Internacional, vol. XLV, núm. 2, julio-diciembre, Madrid, 1993

Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Madrid, 1965

Revista IIDH, vol. 10, julio-diciembre, San José, Costa Rica

Revista Jurídica Jalisciense, año 5, núm. 3, septiembre-diciembre, 1995

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año XXV, núm. 97, México, 1979

Revista Mexicana de Política Exterior, número 42, primavera, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México 1994

Revista Mexicana de Sociología, año XLVII, núm. 3, julio-septiembre, México, 1985

Revista Mexicana del Caribe, número 4, año II, Chetumal, Quintana Roo, México, 1994

Proceso, núm. 1052, 29 de diciembre de 1996

Temas Jurídicos, año 1, número 1, abril-septiembre, 1986

Tribuna Jurídica, revista del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo, número 11, segunda época, mayo, 1997, Chetumal, Quintana Roo

- núm. 12, agosto, 1997

- núm. 13, noviembre 1997

- núm. 14, febrero, 1998

- núm. 15, mayo, 1998

- núm. 16, agosto, 1998

- núm. 17, noviembre, 1998

- núm. 19, mayo, 1999

Universidad de México, núm. 515, diciembre, 1993

- núm. 560-561, septiembre-octubre, 1997

Enciclopedias y Diccionarios

Alonso, Martín, *Enciclopedia del Idioma*, 4 tomos, Aguilar, México 1991

Cabanelas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 12ª ed, tomo IV, Heliasta, Buenos Aires, 1979

Diccionario Jurídico Mexicano, 12ª ed. 4 tomos, IJ-UNAM, México, 1998

Enciclopedia Metódica Larousse, 2ª ed. tomo 4, México, 1988

Diarios

Consulta esporádica de medios nacionales, principalmente *La Jornada*, 7, permanente, de agosto de 1997 a noviembre de 1999, *Novedades de Quintana Roo* y *Por Esto de Quintana Roo*.

Diario Oficial de la Federación

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo

Crónica Gubernamental. La Ruta del Mandato, año 5, número 12, abril-julio de 1998, Gobierno del estado de Quintana Roo

Documentos

Actas Finales de los Tres Primeros Congresos Indigenistas, Comité Organizador del IV Congreso Indigenista Interamericano, Guatemala, 1959

Anuario Estadístico del Estado de Quintana Roo. Edición 1998, INEGI, Aguascalientes, México, 1998

Compromisos con la Sociedad. Programa Anual de Trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Mayo 1997-Mayo 1998, CNDH, México, 1997

- Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo adoptados por la Confederación Internacional del Trabajo*. 1919-1990. Ginebra 1991
- Desarrollo Sustentable de Quintana Roo, 1995-1999*. Chetumal Quintana Roo. 1995
- Documentos de la Segunda Reunión de Barbados. Indianidad y Descolonización en América Latina*. Serie Interétnica a cargo de Guillermo Bonfil Batalla. Nueva Imagen. México. 1979
- Felipe Carrillo Puerto, *Estado de Quintana Roo, Cuaderno Estadístico Municipal, Edición 1993*. INEGI, Aguascalientes. México 1994
- Informe Anual de Actividades. Mayo 1996-Mayo 1997*, CNDH. 6 de junio de 1997
- Informe Anual de Actividades. Mayo 1997-Mayo 1998*, Gaceta. año 8. núm. 95. junio. 1998. CNDH
- Informe sobre la actuación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el Estado de Quintana Roo. Mayo 1993-Noviembre 1994*. CNDH, México. 1995
- Lázaro Cárdenas, *Estado de Quintana Roo, Cuaderno Estadístico Municipal, Edición 1993*. INEGI. Aguascalientes. México 1994
- Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999*, Chetumal. Quintana Roo. 1993
- El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de Los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos*, investigación realizada por Rosa Isabel Estrada Martínez. CNDH, México, 1992 (Segundo Informe, 1995).
- Programa de Desarrollo Turístico Costa Maya*, México. 1996
- Propuestas de Iniciativas de Reformas a la Constitución Política del Estado. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*. 2ª ed. Gobierno del Estado de Oaxaca-Procuraduría para la Defensa del Indígena. Oaxaca. 1998
- Propuesta de Reforma Constitucional para Reconocer los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de México*. Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. INI, México. agosto. 1989
- Quintana Roo. Censo de población y vivienda 1995. Perfil Sociodemográfico*, INEGI, Aguascalientes, México. 1997
- Quintana Roo. Datos por ejido y comunidad agraria. XI Censo General de Población y Vivienda. 1990. VII Censo Agropecuario, 1991*, INEGI, Aguascalientes, México, 1995
- Quinto Informe de Gobierno*. Mario Villanueva Madrid. 26 de marzo de 1998
- XI Censo General de Población y Vivienda 1990 y Censo de Población y Vivienda 1995. INEGI

También hubo consulta electrónica en páginas de la red Internet y en discos compactos sobre constituciones, legislación y jurisprudencia.

INDICE

PROLOGO	1
INTRODUCCION	3
CAPITULO 1. EL MARCO TEORICO DE REFERENCIA DEL DERECHO INDIGENA	5
I. MARCO TEORICO DE REFERENCIA	5
A. Metodología	5
1. Método	5
a) Definición	5
b) El método jurídico	6
c) El método histórico	6
d) El método comparativo	6
e) El método sociológico	6
2. Conceptos básicos del derecho	6
a) Derecho	7
b) Un enfoque económico del derecho	7
c) Derecho positivo	8
d) Derecho positivo vigente	8
e) Validez y eficacia	9
f) El estado como orden jurídico	9
3. Las fuentes del derecho	9
a) Las fuentes históricas	9
b) Las fuentes reales	9
c) Las fuentes formales	11
4. La costumbre	11
a) La costumbre en las sociedades primitivas	11
b) La costumbre en el derecho romano	12
c) La costumbre en el derecho codificado	12
B. Algunos problemas metodológicos	13
1. Antropología y derecho	13
a) Al rescate del derecho indígena	14
b) La antropología jurídica	17
2. Sociología y derecho	17
a) El derecho como intuición de un orden	19
b) Otro concepto sociológico del derecho	20
II. EL DERECHO INDIGENA Y LA JUSTICIA INDIGENA	20
A. Etnias y pueblos indios	21
1. Etnia, nación y clase	21
a) Nación	21
b) Etnia y clase	22
2. Grupo étnico, pueblos, poblaciones y comunidades	22
a) Grupo étnico	23
b) Pueblos, poblaciones y comunidades	24
c) Pueblos indígenas y minorías étnicas	24
3. Definición de indígena	25
4. Igualdad formal y derecho a la diferencia	25
a) Esbozo histórico	27
b) Igualdad ante la ley, igualdad de derechos e igualdad jurídica	28
c) Derechos humanos	28
d) El derecho social	30
e) Aculturación	30
B. Derecho consuetudinario	30
1. Teorías jurídicas de la costumbre	30
a) Elementos objetivo y subjetivo de la costumbre	30

b) Tipos de costumbre en función a su relación con la ley escrita	31
c) La juridicidad de la costumbre	32
2. Distinción ente derecho consuetudinario y costumbre jurídica	34
a) Sobre el concepto del derecho consuetudinario indígena	35
b) Origen y legitimidad del derecho consuetudinario indígena	35
c) El espacio del derecho consuetudinario indígena	36
d) Visión compartida entre etnólogos y juristas	37
e) Perspectivas metodológicas	37
3. Componente normativo del derecho consuetudinario indígena y su codificación	39
4. El problema de la denominación de la materia	39
a) La costumbre jurídica indígena frente al derecho nacional	40
b) Las conciliaciones indígenas	40
c) Sistema jurídico	41
C. Derechos de los pueblos indígenas	41
1. Status de etnia	42
2. Derecho a la tierra y a los territorios	42
3. El derecho a la participación social: el etnodesarrollo	43
4. Identidad cultural	43
a) Lo cóncavo y lo convexo: derechos indígenas y etnocidio	43
b) Enseñanza de derechos humanos	44
5. Un sistema jurídico propio	45
6. El derecho a la participación política: la autodeterminación y la autonomía	45
a) La autodeterminación interna	46
b) La autonomía regional: ejercicio de la autodeterminación	46
c) La autodeterminación como problema constitucional	47
D. Derecho indígena	48
E. Justicia indígena	51
CAPITULO 2. DERECHO INDIGENA Y DERECHO INTERNACIONAL	53
I. ORGANISMOS INTERNACIONALES	53
A. ONU	54
1. La declaración universal de los derechos humanos	54
2. Las Naciones Unidas y las minorías	56
a) Antecedentes de la protección a las minorías	56
b) El principio de la no discriminación	56
c) Distinción entre minorías y pueblos indígenas	58
3. La definición de las poblaciones indígenas	59
4. La declaración universal sobre los derechos de los pueblos indígenas	61
a) El grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas (GTPI)	61
b) El fondo voluntario para poblaciones indígenas	61
c) El proyecto de declaración universal	61
d) Su contenido	62
e) Importancia	63
5. Un año, un decenio, un foro permanente y ...	64
a) El año internacional de los pueblos indígenas del mundo	64
b) El decenio internacional de los pueblos indígenas del mundo: 1995-2004	64
c) Un foro permanente para las poblaciones indígenas en la ONU	65
6. Los últimos debates acerca de las cuestiones indígenas en la ONU	66
a) El grupo de trabajo intersesional (GTI) y la declaración sobre derechos indígenas	66
b) El grupo de trabajo <i>ad hoc</i> para el posible establecimiento de un foro permanente	67
c) La Comisión de Derechos Humanos y la educación indígena	68
d) El reporte de 1998 del GTPI	68
e) Estudio de los tratados entre estados y pueblos indígenas	70
f) Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra	71
g) La protección del patrimonio de los pueblos indígenas	71
B. OIT	72
1. La OIT y la problemática indígena	73

2. El convenio número 107	73
a) Contenido	73
b) Ratificaciones	74
c) Deficiencias	74
3. El convenio número 169	74
a) Los cambios	75
b) Ratificaciones	75
c) Contenido	76
d) Importancia	77
4. A propósito de convenios: el fondo indígena	77
a) Antecedentes	77
b) El convenio constitutivo del fondo indígena	78
c) Ratificaciones	78
d) Contenido	79
e) Asambleas	79
C. UNESCO	80
1. Actividades en materia indígena	80
2. Lenguas vernáculas indígenas	81
3. Las declaraciones sobre la raza y los prejuicios raciales	82
4. La declaración sobre etnocidio y etnodesarrollo	83
D. OEA	83
1. La comisión interamericana de derechos humanos	84
2. Los congresos indigenistas interamericanos	85
3. El sistema indigenista interamericano: un balance	86
4. La declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas	88
E. ONG'S	88
1. Declaraciones y conferencias	89
2. Protección de los derechos indígenas en el sistema interamericano	89
F. Otros organismos internacionales	90
1. ACNUR	91
2. OPS	92
II. ALGUNAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS	93
A. Chile	93
1. Etnodemografía	93
2. Legislación indigenista	93
3. Ley número 19.253	94
4. Constitución Política de la República de Chile	94
B. Argentina	94
1. Etnodemografía	94
2. Ley número 23.302	95
3. La constitución de 1994	95
C. Panamá	95
1. Etnodemografía	95
2. Ley número 16	96
3. La constitución de 1972	96
4. El derecho indígena kuna	97
D. Ecuador	97
1. Etnodemografía	97
2. Estatuto constitucional de 1978	97
3. La constitución de 1996	98
E. Guatemala	98
1. Etnodemografía	98
2. Las constituciones guatemaltecas	98
3. La constitución de 1985	99
F. Nicaragua	99
1. Etnodemografía	99

2. La constitución de 1986	99
3. Estatuto de 1987	100
G. Brasil	100
1. Etnodemografía	100
2. Estatuto indio	100
3. Régimen constitucional	101
3. La constitución de 1988	101
H. Colombia	102
1. Etnodemografía	102
2. El fuero indígena	102
3. La constitución de 1991	103
I. Paraguay	104
1. Etnodemografía	104
2. Ley número 904/81	105
3. La constitución de 1992	105
J. Perú	107
1. Etnodemografía	107
2. Decreto Ley número 22175	107
3. Las constituciones peruanas	107
a) Las constituciones de 1920 y 1933	107
b) La constitución de 1979	107
4. La constitución de 1993	108
K. Bolivia	109
L. Otros países	109
CAPITULO 3. EL DERECHO INDIGENA EN LA HISTORIA DE MEXICO	111
I. LA HISTORIA DEL DERECHO INDIGENA	111
A. Objeto	111
B. Importancia	111
C. División	112
II. PERIODO PRECOLONIAL	112
A. Supervivencia del derecho indígena prehispánico	113
B. Extensión	113
1. Fuentes históricas	114
2. División geográfica	114
a) Aridamérica	114
b) Mesoamérica	114
3. La organización estatal en mesoamérica	115
a) La constitución real de los aztecas	115
b) De las condiciones para ser estados	115
c) Los estados mesoamericanos	116
C. Derecho maya	116
1. Bibliografía y fuentes	116
2. Ambitos de estudio	119
a) Ubicación geográfica y temporal	119
b) Ubicación temática	119
3. Filosofía, religión y derecho	120
a) Principales dioses: la creación de los hombres y el origen de los mayas	120
b) Concepción espacial y temporal	121
c) Fin del mundo (La antigua palabra maya)	122
d) La proyección en el derecho	124
4. Evolución política del pueblo maya	124
a) Cacicazgos prehispánicos	125
b) La llegada de los españoles	127
5. La posición del individuo frente y dentro del funcionamiento estatal	129

a) La nobleza	130
b) Los sacerdotes	131
c) Los guerreros	132
d) Los tributarios	133
e) Los esclavos	133
f) Los extranjeros	134
6. La estructura y funcionamiento del estado	134
a) Organización política	138
b) Jurisdicción maya	140
7. Clasificación del derecho maya	141
a) Derecho civil	145
b) Derecho penal	149
8. Características generales del derecho maya	150
III. PERIODO COLONIAL	150
A. Derecho indiano	150
B. Derecho novohispano	151
1. Sometimiento y protección	152
a) Formas de trabajo indígena: esclavitud y explotación	152
b) La condición jurídica del indio	153
c) Autodeterminación indígena	157
d) Las Leyes de Indias	158
e) La propiedad indígena	159
2. Gobierno y administración de justicia <i>para</i> indígenas	161
a) Autoridades municipales	161
b) El Juzgado General de Indios	162
IV. PERIODO INDEPENDIENTE	162
A. Los decretos de los insurgentes	162
B. La Constitución de Cádiz	163
1. ¿Indígenas o españoles?	164
a) La identidad étnica maya	164
b) Población indígena <i>versus</i> población no indígena	165
c) El dominio territorial	165
2. La ciudadanía española	166
a) Disposiciones de las Cortes españolas relativas a la igualdad	166
b) Los indígenas en la Constitución	167
c) El significado de la igualdad gaditana	169
C. El Constitucionalismo mexicano en el siglo XIX	171
1. Las primeras constituciones de la nación mexicana	172
a) La Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano	173
b) Congreso Federal de 1824	174
2. Algunas constituciones estatales	174
3. La trascendencia de Cádiz en México	176
4. El liberalismo en la segunda mitad del siglo XIX	177
a) Las leyes Juárez y Lerdo	177
b) La Constitución de 5 de febrero de 1857	178
c) La política y legislación indigenista de Maximiliano	179
d) La legislación porfirista	180
CAPITULO 4. EL SIGLO XX	181
L. AGRARISMO, INDIGENISMO Y DERECHOS HUMANOS	181
A. El agrarismo	181
1. Programas y planes revolucionarios	181
a) Programa del Partido Liberal Mexicano	181
b) Plan de San Luis Potosí	181
c) Plan de Ayala	182
2. Ley agraria del 6 de enero de 1915	182
3. La Constitución de 1917	182

a) La política agrarista y el artículo 27	183
b) La personalidad jurídica de los pueblos indígenas	184
B. El indigenismo: política mediante un instituto	188
1. Evolución de la política indigenista	188
2. Instituto Nacional Indigenista (INI)	189
a) Los indígenas y las cárceles	190
b) El patrimonio cultural indígena	191
c) Medicina indígena	191
3. El indigenismo en los planes y programas de desarrollo	192
a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	192
b) El reglamento de participación indígena en el INI	193
d) Programa para Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1995-2000	194
e) Programa para un Nuevo Federalismo	194
C. Los derechos humanos: una comisión	195
II. ETNODEMOGRAFIA	198
A. Pueblos indígenas	198
B. Política de población	201
1. Censos y conteo	202
a) Porcentajes de población indígena	202
b) Su distribución por entidad federativa	204
c) Los indígenas en los municipios	206
2. Las estadísticas de la marginación	206
III. LA LEGISLACION EN MEXICO EN MATERIA INDIGENA	207
A. Reformas en materia penal	207
1. Soluciones penales	207
a) Ignorancia o pobreza extrema	208
b) Error de prohibición o de derecho	208
c) Inimputabilidad	209
2. Costumbre <i>contra legem</i>	209
3. Política penal indigenista	210
4. Reformas a los códigos penales	210
5. Críticas a las reformas penales	211
B. El reconocimiento constitucional de la composición pluriétnica de la nación mexicana	212
1. Antecedentes	212
a) El Estado mexicano: un Estado homogéneo y monocultural	212
b) La ratificación del Convenio 169	212
2. Las propuestas de reforma constitucional	212
a) La Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México	212
b) Propuestas de partidos políticos	213
c) Propuestas doctrinales	214
3. La reforma constitucional de 1992 en materia indígena	215
a) El nuevo primer párrafo del artículo 4º constitucional	215
b) Alcance constitucional de los derechos culturales étnicos	216
c) Efectos legislativos	220
C. Las constituciones de las entidades federativas	222
1. Regulación de la materia indígena en relación con la Constitución Federal	223
a) Una mayor amplitud de los derechos indígenas (Chihuahua, Hidalgo, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz)	223
b) Constituciones que regulan en igual sentido los derechos indígenas (México y Sonora)	226
c) Regulación restringida de los derechos indígenas (Durango, Guerrero, Jalisco y Querétaro)	228
2. Ausencia de reformas constitucionales en materia indígena	231
3. Oaxaca	231
a) Etnodemografía	231
b) Las reformas constitucionales de 1990	232
c) La reforma electoral indígena	234

c) Las reformas constitucionales de 1998	235
d) La ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca	237
4. Chiapas	241
a) Etnodemografía	241
b) Conflictos religiosos, económicos, políticos y sociales	242
c) Legislación local	249
d) Las reformas constitucionales de 1990	251
e) Compromisos para Chiapas de los Gobiernos del Estado y Federal y el EZLN	252
f) Las reformas constitucionales de 1998 y la legislación secundaria	255
g) La ley de derechos y cultura indígena del estado de Chiapas	257
D. Las iniciativas de 1998 de reforma a la Constitución Federal	259
1. Antecedentes	259
a) Hacia un verdadero reconocimiento constitucional	262
b) Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar	268
c) Propuesta de la COCOPA	270
d) El preludio de un nuevo proyecto de reforma	276
2. Iniciativa presidencial	276
a) Su contenido	278
b) Su alcance	279
3. Iniciativa del PAN	280
4. Iniciativa del PVEM	280
CAPITULO 5. EL DERECHO INDIGENA EN QUINTANA ROO	281
I. QUINTANA ROO	281
A. Geografía e historia	282
1. Ubicación geográfica	282
a) Hidrografía	282
b) Clima	282
2. Antecedentes históricos: recuento de la rebeldía	283
a) Un ejemplo: Canek (siglo XVIII)	283
b) La Guerra de Castas (1847)	284
B. Territorio federal y territorio maya	287
1. El poblamiento del territorio federal	287
2. Aduanas e impuestos	288
3. La colonia militar	289
a) Los mayas ante el primer jefe político (1902-1903)	290
b) Bravo contra los mayas (1903-1911)	291
c) Los mayas y los jefes políticos maderistas (1911-1913)	292
d) De colonia militar federal a la supuesta anexión a Yucatán (1913-1915)	293
e) La política revolucionaria y los mayas	294
4. El fin de la autonomía maya	297
a) Los cacicazgos mayas durante la primera mitad del siglo XX	298
b) El cacicazgo de X-Cacal	298
c) Organización político-religiosa	299
5. El progreso económico	301
a) Payo Obispo, el Comité Pro Territorio Federal y los mayas	301
b) Dotaciones agrarias y colonización	302
c) Los mayas, a mediados de siglo	303
6. Henequén y migración	305
C. Estado libre y soberano	307
1. Política y democracia en el surgimiento de un estado	307
a) Necesidad de la participación de la sociedad civil	308
b) Legislación municipal	309
c) Causas y efectos del unipartidismo en Quintana Roo	309
d) La resistencia de los pueblos mayas en la década de los setenta	310
e) El indigenismo en la zona maya de Quintana Roo	310
2. Población y crecimiento	311
a) Migración	311

b) Estructura de la población	311
c) Características educativas	311
d) Características económicas	312
2. Etnodemografía estatal	315
a) La condición indígena y la aculturación	317
b) Los refugiados guatemaltecos	318
3. Etnodemografía municipal	319
a) Isla Mujeres	321
b) Cozumel	321
c) Solidaridad	321
d) Lázaro Cárdenas	322
e) José María Morelos	322
f) Felipe Carrillo Puerto	323
g) Othón P. Blanco	326
h) Benito Juárez	327
4. La administración de justicia en Quintana Roo	329
a) Programa de modernización de la administración de justicia	329
b) Función jurisdiccional	332
c) Autonomía del Poder Judicial	334
d) Justicia de paz y juzgados menores	335
II. UNA APROXIMACION AL DERECHO INDIGENA MAYA	337
A. La constitución política del estado de Quintana Roo	337
1. Antecedentes de la reforma constitucional en materia de justicia indígena	337
2. Iniciativa de reforma constitucional	338
3. El nuevo texto constitucional en materia indígena	339
4. Comentarios al marco constitucional indígena en Quintana Roo	340
B. Código penal para el estado de Quintana Roo	341
C. Código de procedimientos penales para el estado de Quintana Roo	342
D. La ley de justicia indígena del estado de Quintana Roo	344
1. Exégesis de la ley de justicia indígena	344
a) Sistema de justicia indígena	344
b) Establecimiento de los órganos jurisdiccionales	347
c) Competencia	350
d) Oralidad de los procedimientos	355
2. Estado actual de la implementación del sistema de justicia indígena	355
F. El Congreso indígena maya del estado de Quintana Roo	360
1. La palabra de los mayas	360
2. Las mesas de trabajo	361
a) Desarrollo social	362
b) Educación y cultura	365
c) Autonomía, derecho, justicia y representación política de los mayas	366
3. Aprobación de acuerdos	367
4. Los compromisos del gobierno estatal	368
G. La ley de derechos, cultura y organización indígena del estado de Quintana Roo	371
1. Análisis de su contenido	371
a) Título primero: Objeto y bases	371
b) Título segundo: Derechos indígenas	371
c) Título tercero: Autonomía y organización interna	373
d) Título cuarto: Justicia	373
e) Artículos transitorios	374
2. El presidente Zedillo en el centro ceremonial maya de Tulum	374
3. Compromisos pendientes	375
a) Ley de asentamientos humanos del estado de Quintana Roo	375
b) Ley de desarrollo económico	375
c) Código de instituciones y procedimientos electorales del estado de Quintana Roo	375
4. Perspectivas de un nuevo sexenio	376

CONCLUSIONES	377
APENDICE	383
LEYES INDIGENAS DE QUINTANA ROO	383
1. Decreto número 79. La Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo	383
2. Decreto número 90. Que Reforma los Artículos 8 y 29 de la Ley de Justicia Indígena	387
3. Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo	387
INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 1998	393
CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES (CONVENIO 169 DE LA OIT)	400
PROYECTO DE DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (ONU)	407
PROYECTO DE DECLARACION AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS (OEA)	411
BIBLIOGRAFIA	419