

1001

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LOS DERECHOS AUTÓNOMOS
DE LOS INDIGENAS**

T E S I S



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

P R E S E N T A

MARTÍN VILLASEÑOR LÓPEZ

293379

DIRECTOR DE TESIS: LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO

MÉXICO, D.F. 2001



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.

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA


SR. DR. DON GUILLERMO FLORIS MARGADANTA SPANDJAERDT.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ROMANO
E HISTORIA DEL DERECHO.
H. FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.
Presente.

Anexo al presente, me permito enviar a Usted el trabajo de tesis que, para optar por el título de Licenciado en Derecho, ha desarrollado el alumno de esta División, MARTÍN VILLASEÑOR LÓPEZ, con número de cuenta 06702293-1, intitulado "LOS DERECHOS AUTONÓMICOS DE LOS INDÍGENAS ", bajo la asesoría del. Suscrito, en atención a que la Licenciada Josefina García Simerman, dejó de colaborar con nuestra Universidad desde el pasado 16 de mayo de 2000.

En atención a que el trabajo de mérito ha llegado a su culminación y en mi opinión reúne los requisitos académicos y de calidad exigidos en la Legislación Universitaria para los de su clase, lo someto a su calificada revisión, para los efectos de su autorización, si procediese, y en su caso el sometimiento al sínodo de examen profesional correspondiente.

Reconocido por la confianza dispensada al suscrito para fungir como colaborador del alumno señalado, hago propicia la ocasión para reiterarle las seguridades de mi especial respeto y mi muy distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D. F. a 30 de agosto de 2000.
EL JEFE DE LA DIVISIÓN


LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ROMANO
E HISTORIA DEL DERECHO

Cd. Universitaria, a 16 de enero de 2001

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

Muy estimado Ingeniero:

Como Director del Seminario arriba indicado hice la revisión final de la tesis de licenciatura en Derecho presentada por el alumno MARTÍN VILLASEÑOR LÓPEZ, bajo el título "LOS DERECHOS AUTONÓMICOS DE LOS INDÍGENAS" y dirigida por el LIC. CARLOS D. VIEYRA SEDANO.

Tema: Está actualizada y pertenece a la problemática primordial del Derecho Mexicano de estos años.

Título: No me gusta mucho el término de "autonómico", usado en el título. Desde luego, todos los académicos tenemos derecho de crear neologismos, al margen de lo que admite la Academia Real de la Lengua Española, cuando para esto existe una justificación semántica, que en este caso no he detectado.

El título se presta a una doble interpretación ¿Se trata de un panorama de las costumbres jurídicas indígenas en nuestra tierra, o se trata *in abstracto* de este regreso al "sistema personal del derecho", en perjuicio del "sistema territorial" del derecho? La primera posibilidad apuntaría hacia una materia enciclopédica, de manera que estoy contento de ver que esta tesis se dedica a la segunda opción.

Capitulado: La secuencia de los tópicos en el capitulado es bastante lógica. Me hubiera gustado ver algo más sobre la "declaración universal sobre los derechos de minorías étnicas", en elaboración en Ginebra, en manos de un "grupo de trabajo especial", desde hace ya de más de una década.

En el tratamiento del tema me hubiera gustado ver más sobre el importante problema del eventual fraccionamiento del derecho positivo nacional o local según

las étnias, y del problema práctico del conflicto entre sistemas étnicos, en caso de relaciones jurídicas entre miembros de etnias distintas.

Redacción: La ortografía y la observación de las reglas gramaticales, la sintaxis y de la puntuación son muy satisfactorias. A veces tengo algunas dudas como en el renglón nueve desde abajo en la página I, donde la palabra "años" probablemente debe ser "siglos". Y hay que evitar perogrulladas como la del cuarto párrafo desde arriba de la página 106; pero en general la tesis ha sido redactada correctamente y con mucho gusto otorgo a la misma la aprobación final de parte de este Seminario.

“El interesado deberá iniciar para su titulación dentro de los seis 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 ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma 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 tramite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad”.

A T E N T A M E N T E

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

DR. GUILLERMO F. MARGADANT

AGRADECIMIENTOS

**DEDICO ESTA INVESTIGACIÓN A.
MI QUERIDA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM**

AL DISTINGUIDO CATEDRÁTICO Y EXCELSO HUMANISTA DIRECTOR DEL SISTEMA
UNIVERSIDAD ABIERTA LICENCIADO DON CARLOS D. VIEYRA SEDANO

AL SEMINARIO DE DERECHO ROMANO E HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO

DR. GUILLERMO F. MARGADANT DIRECTOR DEL SEMINARIO
DRA. RAQUEL SAGAHON I.
A LA SECRETARIA DEL SEMINARIO PATRICIA LARA.

A TODOS MIS MAESTROS Y MAESTRAS A LOS CUALES LES RECONOZCO Y AGRADEZCO SU
LABOR AL DAR PARTE DE SU VIDA PARA LA ENSEÑANZA DE SUS EDUCANDOS.

A MIS PADRES MARTÍN VILLASEÑOR C.Y MARIA DEL REFUGIO LÓPEZ DE VILLASEÑOR
QUE SIEMPRE HAN PERMANECIDO EN TODOS LOS VALORES Y CONOCIMIENTOS DE MI VIDA.

A MIS HERMANOS JAIME, GUADALUPE, MARIO Y SERGIO QUE CON BASE A LOS MISMOS
PRINCIPIOS FUIMOS FORJADOS PARA SEGUIR EL EJEMPLO DE NUESTROS QUERIDOS PADRES .

A JOSEFINA CAMPOS FLORES QUE HA SIDO LA CONTINUIDAD DE LA UNIÓN FAMILIAR.

A MIS ABUELOS (IN MEMORIAN)

A MIS TÍOS Y TÍAS, PRIMOS Y PRIMAS Y A MIS SOBRINOS Y SOBRINAS

A MIS CUÑADOS Y CUÑADAS.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS QUE CON SU APOYO FUERON UN PILAR DE APOYO IMPORTANTE
DURANTE MI VIDA ACADÉMICA, CON ESPECIAL RECONOCIMIENTO A:

MARIA DE LOURDES VERTIZ GUERRA:

CON QUIEN HE VIVIDO. Y SEGURO DE QUE ASÍ SERÁ SIEMPRE, LO MEJOR DE MI VIDA, Y
CONOCIENDO Y COMPARTIENDO SUS INFINITOS VALORES QUE LA DISTINGUEN COMO UN
EXCELENTE SER HUMANO.

DR. PABLO LIBERTO CAMACHO SÁNCHEZ:

QUIEN HA DEMOSTRADO SER UNA PERSONA CON GRANDES FACULTADES. COMO SER
HUMANO Y PROFESIONISTA.

LIC. CÉSAR PAREDES ORDÓÑEZ:

A QUIEN AGRADEZCO QUE HAYA DEMOSTRADO SER UN SINCERO AMIGO

LIC. JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ OCHOA:

QUIEN FUE UNO DE MIS MAESTROS EN LA LICENCIATURA Y A QUIEN LE AGRADEZCO QUE HAYA SIDO PARTE IMPORTANTE DE MI FORMACIÓN PROFESIONAL.

DR. LEOBARDO CHIOU

QUIEN HA DADO EL APOYO A TODOS LOS QUE LO HAN REQUERIDO CONOCIÉNDOLE SU GRAN ÉTICA Y DESARROLLO MORAL.

JOSE ANTONIO MANCERA CH.

GRAN AMIGO QUE CON EL TIEMPO Y DEDICACIÓN LE DESEO OBTENGA SUS MEJORES OBJETIVOS.

A TODOS Y CADA UNO DE MIS COMPAÑEROS Y COMPAÑERAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y QUE TENGAN EN MI PERSONA EL APOYO QUE REQUIERAN, ASÍ COMO YO LO HE TENIDO DE USTEDES.

Y A TODA LA HUMANIDAD, EN ESPECIAL A LAS ETNIAS Y A LOS PUEBLOS INDÍGENAS, CON LA ESPERANZA, PERO TAMBIÉN CON LA FUERZA Y VOLUNTAD DE QUE ALGÚN DÍA TENGAN PLENO Y DEFINITIVO RECONOCIMIENTO A SUS DERECHOS Y QUE LOS LÍDERES DE TODO EL MUNDO LOS RATIFIQUEN.



PARA ASÍ ALCANZAR LOS OBJETIVOS DE LA HUMANIDAD QUE SON Y SERÁN SIEMPRE CAMINADOS A LA PAZ Y JUSTICIA VERDADERAS.

LOS DERECHOS AUTONÓMICOS DE LOS INDÍGENAS

Í N D I C E

Página

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO I

AUTODETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA.

1.1. El Estado.....	2
1.2. La soberanía.....	6
1.3. El Municipio Libre.....	16
1.4. La autodeterminación y sus expresiones jurídicas en el contexto internacional.....	20
1.5. Autonomía como estructuración jurídico-política de la autodeterminación.....	26

CAPÍTULO II

SITUACIÓN INDÍGENA Y POLÍTICAS INDIGENISTAS EN EL MÉXICO COLONIAL.

2.1. Los pueblos prehispánicos antes de la Conquista.....	34
2.2. Derechos indígenas autonómicos e indigenismo mexicano.....	38
2.2.1. Concepciones sobre poblaciones indígenas e indios.....	38
2.2.2. Indigenismo y Estado.....	42
2.2.3. Las políticas indigenistas en la Colonia y su marco jurídico.....	44
2.2.4. Colonialismo jurídico.....	45
2.2.5. Transformación de la cultura y de la organización de las sociedades prehispánicas.....	49
2.2.6. El estatus especial de tutelaje de los indios.....	54
2.2.7. El derecho consuetudinario indígena en el México Colonial.....	56
2.2.8. El factor religioso y las comunidades indias.....	58
2.2.9. El problema de la "república de indios" en las políticas indigenistas.....	63

CAPÍTULO III

SITUACIÓN INDÍGENA Y POLÍTICAS INDIGENISTAS EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y MODERNO.

3.1. Acontecimientos que favorecieron el inicio de la Guerra de Independencia.....	68
3.2. Tratamiento jurídico de los indígenas en el constitucionalismo mexicano....	70
3.3. El indigenismo liquidacionista de los liberales.....	82
3.3.1. Las Leyes de Desamortización de Bienes Eclesiásticos.....	83
3.3.2. La Ley Lerdo de 1856 y sus consecuencias.....	87
3.3.3. La postura de Juárez en torno a la desamortización de bienes comunales.....	91
3.3.4. La política liberal seguida por Maximiliano.....	94
3.3.5. El porfiriato y los efectos de las leyes de desamortización.....	95
3.4. Primeros intentos postrevolucionarios por tratar el problema indígena.....	99

CAPÍTULO IV

DERECHOS INDÍGENAS Y AUTONOMÍA EN EL MÉXICO DE HOY.

4.1. El contexto económico mundial y su influencia en torno a los indígenas....	106
4.2. La modificación del artículo 4º Constitucional.....	111
4.3. Condiciones actuales de la población indígena en México.....	118
4.4. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.....	121
4.4.1. El Convenio 107.....	123
4.4.2. El Convenio 169.....	126
4.5. Discusión sobre los Acuerdos de San Andrés, Chiapas.....	133
4.5.1. La propuesta de reformas a la Constitución de la COCOPA.....	136
4.5.2. La propuesta de reformas a la Constitución del Gobierno Federal.....	142
4.6. El caso de la Ley de los derechos indígenas del Estado de Oaxaca.....	148

CONCLUSIONES.....	156
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	161
--------------------------	------------

HEMEROGRAFÍA.....	165
--------------------------	------------

ANEXO 1.....	166
---------------------	------------

ANEXO 2.....	171
---------------------	------------

INTRODUCCIÓN

La historia del Derecho constituye una de las herramientas más valiosas para comprender el nacimiento y evolución de las figuras e instituciones jurídicas, así como para saber la forma en que una determinada problemática es tratada en un lugar y tiempo determinados, atento a las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales prevalecientes.

En esta ocasión nos hemos permitido elegir el estudio de los derechos autonómicos de los indígenas, porque contrariamente a lo que pudiera suponerse, es un tema de actualidad referido a un sector importante de nuestra sociedad (los pueblos indígenas), que ha logrado sobrevivir al paso de los siglos, conservando sus costumbres, idioma, religión, organización social, política y económica; en fin, que ha subsistido con sus rasgos originales, pese a que en diversos períodos de nuestra historia se han seguido políticas liquidacionistas de los indígenas, contribuyendo a su paulatino exterminio.

Hablar de los pueblos indígenas es remontarnos a la Etapa Colonial, en que merced a la Conquista por parte de la Corona Española, dio inicio a un dominio ejercido durante trescientos años, el cual implicó la imposición de leyes, costumbres, idioma, religión y cultura españolas, que fueron exterminando las de los pueblos conquistados. En tal tesitura, en lo que es el territorio mexicano, los pueblos indígenas fueron desapareciendo en la medida que sus espacios, tradiciones, idioma, derecho, no fueron respetados, sino absorbidos por la demás población (criolla y mestiza); en la medida en que fueron considerados como “gente inferior”, nacida para obedecer, que debía extinguirse para mejorar la raza.

Tal situación, entre otras causas, desencadenó la Guerra de Independencia de México (1810-1821), cuyo triunfo, contrariamente a lo que cabría esperar, en

el sentido de proteger a los pueblos indios y reivindicar sus derechos, ello tampoco sucedió, como lo demuestra el hecho que las Constituciones mexicanas se ocuparon de otros menesteres y no del problema indígena, creyendo erróneamente que con plasmar una serie de derechos a favor de los gobernados, se lograría hacer realidad la autonomía de los indígenas, sin apreciar que, por tratarse de un “mundo” distinto, ameritaba una regulación propia, que no buscara asimilar o integrar a los indígenas, sino respetando sus espacios.

Así tenemos que, al tenor de las ideas liberales, cuya máxima expresión se dio en *La Reforma*, aunque se trató de proteger la propiedad territorial de los indígenas, las leyes que se expidieron al efecto, como las de desamortización de bienes comunales o la Ley Lerdo, contribuyeron a que los grandes hacendados adquirieran grandes extensiones de tierra, originándose un latifundismo; pero lo más grave es que los pueblos indígenas, por su ignorancia y carencia de papeles para acreditar la propiedad sobre sus tierras, en que por siglos habían habitado, fueron despojados de ellas.

Así fueron desapareciendo más pueblos indígenas, agudizándose ello durante el régimen porfirista, lo que provocó, en parte, la Revolución Mexicana de 1917, en cuya Constitución que actualmente nos rige, si bien se contemplaron por vez primera en el mundo, los derechos sociales, lo cierto es que tampoco contempló en ningún precepto la autonomía de los indígenas, desconociendo dicha realidad.

Igualmente, en las décadas siguientes a la Revolución Mexicana, aunque hubo algunos intentos del gobierno mexicano por resolver el problema indígena, lo cierto es que siguió prevaleciendo una política asimilacionista de los indígenas a la sociedad y no un reconocimiento a su autonomía.

En 1992, aunque se reformó el artículo 4º Constitucional, reconociéndose la existencia de los pueblos indígenas, con una cultura, organización y espacios, propios, de ningún modo se garantizó su autonomía, ya que aquellos tienen que sujetarse a las disposiciones constitucionales y legales, no teniendo poder para establecer su destino.

En tal contexto y dada la importancia de los pueblos indígenas como una muestra de nuestra identidad y raíces culturales e históricas, es nuestra inquietud por desarrollar la presente investigación intitulada “Los derechos autonómicos de los pueblos indígenas”, a efecto de conocer cuál ha sido la situación de éstos a lo largo de nuestra historia, desde la Colonia y hasta nuestros días, las políticas gubernamentales implementadas al respecto y si éstas han resuelto o agravado el problema indígena, con el objeto de proponer que se reforme la Constitución, creándose un apartado dedicado *ex profeso* a la regulación de los pueblos indígenas, basada en el respeto a sus derechos autonómicos, traducida en la salvaguarda de sus costumbres, idioma, espacios geográficos, organización política, social y económica, haciéndolos participes en la formación de las leyes y programas de gobierno que puedan afectarles.

Para tal fin, hemos estructurado la presente investigación en la siguiente forma:

En el Capítulo I nos avocamos a la explicación de conceptos fundamentales con los derechos autonómicos de los indígenas, como son: Estado, soberanía, municipio libre, autonomía y autodeterminación.

En el Capítulo II ahondamos en la situación de los indígenas y las políticas gubernamentales implementadas respecto a ellos durante la Colonia,

explicando aquellos aspectos que contribuyeron a la desaparición paulatina de los pueblos indígenas, derivada de la influencia española.

En el Capítulo III seguimos con el análisis del *status* de los indígenas y las políticas indigenistas, pero en dos etapas distintas de nuestra historia: en el México independiente y moderno, comprendiendo el estudio del tratamiento constitucional respecto a tal problemática, la forma en que las ideas liberales y las Leyes de Reforma “coadyuvaron” a la progresiva liquidación de los pueblos indígenas, así como el Porfiriato, y los primeros intentos postrevolucionarios por atender el problema indígena, pero con una visión institucional, más no autonómica.

Por último, en el Capítulo IV estudiamos los derechos indígenas y la autonomía en el México actual, particularmente en cuanto a la reforma al artículo 4º Constitucional de 1992, las propuestas de reforma constitucional en materia indígena, a cargo de la COCOPA y el Gobierno Federal; sin olvidar los Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo, suscritos y ratificados por México, relativos al reconocimiento de los derechos autonómicos de los indígenas.

o

CAPITULO I

AUTODETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA

Para abordar convenientemente el tema de los derechos autonómicos de los indígenas, precisamos explicar ciertos conceptos jurídicos y teóricos íntimamente vinculados con tal problemática. Decimos esto porque los grupos indígenas se ubican dentro de un contexto social y jurídico del cual no pueden desligarse, llamado Estado, entendida ésta como una organización juridico-política de la sociedad, encargada de satisfacer las aspiraciones sociales, de proteger los intereses de toda la población que lo integra, dentro de la que necesariamente quedan comprendidas las comunidades indígenas. Y cuando nos referimos al Estado, tenemos que explicar la *soberanía*, que es un atributo de aquél, no sólo en el campo del derecho internacional, sino también nacional, que le permite al mismo adoptar una serie de resoluciones y de acciones, sin injerencia de otros Estados, por lo cual en ejercicio de dicho poder soberano están facultados para regular todo lo relativo a los pueblos indígenas.

Sin embargo, puesto que el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas, de sus derechos y de su vida autónoma se fundamentan en la autodeterminación, es preciso explicar ésta, a efecto de no confundirla con la soberanía, ni con la autonomía, haciendo congruente toda la estructura estatal, con la autonomía de los pueblos indígenas.

Igualmente, precisamos conocer lo que es el municipio libre, porque siendo ésta la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas en el Estado mexicano, constituye un nivel de gobierno, pero también un conglomerado de individuos que tienen un pasado en común, lazos de vecindad y estrechos lazos, que lo asemejan en cierta

forma a los pueblos indígenas, aunque realmente son dos cuestiones totalmente distintas, pero para tal fin necesitamos saber lo que es el municipio.

1.1. EL ESTADO.

Desde los tiempos más remotos, el hombre ha tenido necesidad de congregarse en grupos para luchar contra la naturaleza y satisfacer sus necesidades primordiales, surgiendo así las primeras organizaciones sociales que han sido denominadas de diverso modo: hordas, clanes, *polis*, ciudades, imperios, etc. Con el devenir del tiempo, las sociedades y las relaciones entre sus miembros, se incrementan sustancialmente, al igual que sus necesidades, tornándose más complejas, por lo que perciben la conveniencia de crear un ente u órgano dotado de poder, a través del cual puedan conseguir sus más altos valores.

En este contexto es como surge el *Estado* por voluntad colectiva, instituyéndose para beneficio de ésta, dotándolo de las facultades y atribuciones necesarias previstas en el orden normativo, garantizando así su actuación dentro de los cauces legales. Por ello se afirma que el Estado es un producto social, dado que ella es su origen y fin. Consecuentemente, en el momento en que la sociedad lo decide, puede hacer desaparecer al Estado, ya que éste no tiene vida independiente, ni razón de ser, sino en la medida que constituye un medio para que el hombre en lo individual, y la sociedad en lo colectivo, exista y satisfaga todas sus aspiraciones en el orden material e inmaterial.

Después de este preámbulo, procederemos a brindar algunos de los conceptos doctrinales más significativos sobre el Estado, que nos permitan contar con los elementos de juicio necesarios para plantear una definición personal. Principiaremos estableciendo su significado etimológico, diciendo que “deriva de

stato, stare, status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia”.¹

Para Miguel Acosta Romero, el Estado “es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante actividades concretas”.² Nos parece bastante completo este punto de vista, ya que alude a todos los elementos tradicionales del Estado (territorio, población y gobierno). Algo de destacar es que este autor considere al Estado como una organización soberana de una sociedad, con lo que deja en claro que por encima del Estado no existe otra autoridad, puesto que este representa la voluntad y aspiraciones máximas del pueblo, como ha quedado plasmado en el artículo 39 Constitucional.³

Para George Jellinek, el Estado es “una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio...”.⁴ Este autor, en lugar de referirse al gobierno como elemento del Estado, alude al poder, el cual sentimos es un atributo imbibito en aquél, pero no elemento; aunque nos parece acertada su indicación de que el poder del Estado originalmente corresponde a la colectividad, quien lo transfiere a aquél para su beneficio.

Luis Sánchez Agesta define al Estado como “una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999, p. 104.

² *Ibid.*, p. 106.

³ Véase la explicación que damos acerca de la soberanía en este mismo capítulo, en el punto 1.2.

⁴ JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Edit. Continental, México, 1985, p. 47.

funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico, autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común, en el ámbito de esa comunidad".⁵ Juzgamos completo el punto de vista del autor indicado, ya que del mismo se desprenden no tan sólo los elementos que conforman al Estado, sino igualmente la finalidad perseguida con su instauración.

Efraín Moto Salazar opina que el Estado es "una población asentada en un territorio y con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto exterior".⁶ Nosotros no compartimos totalmente la opinión de este autor, ya que en nuestro concepto la magnitud del poder que posee el gobierno no es un elemento del Estado, sino más bien la existencia de órganos estatales dotados de autoridad, con atribuciones dimanadas de la ley.

Para Modesto Seara Vázquez, el Estado es una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía".⁷ Dicho concepto es bastante similar al formulado por Eduardo García Máynez, el cual refiere que "es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación, que se ejerce en determinado territorio".⁸ Este jurista establece como elemento del Estado al poder, y no al gobierno, indicando que éste se revela por medio de un conjunto de normas y actos normativamente regulados, mientras que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico.⁹

⁵ Citado por DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 1ª ed., Edit. Limusa, México, 1988, p. 4.

⁶ MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 31ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985, p. 56.

⁷ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 15ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, p. 79.

⁸ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 39ª ed., Edit. Porrúa, México, 1988, p. 98.

⁹ Idem.

Una vez que se han vertido reconocidas opiniones en torno al concepto de Estado, estimamos apropiado formular una definición propia, la cual hacemos en los siguientes términos: el Estado constituye la organización jurídica y política de una sociedad, situada en un territorio específico, sobre la cual ejerce autoridad un Gobierno investido de un poder. Explicando nuestra definición, diremos que es una organización jurídica porque existe un orden normativo en base al cual se rige la conducta de gobernantes y gobernados; pero también es política, porque el Estado surge como resultado de la voluntad de la sociedad; por una ficción legal que adquiere relevancia en el mundo fáctico en la medida en que la población así lo quiere, a efecto de poder conseguir objetivos comunes.

Asimismo, de nuestra definición retomáramos los elementos clásicos del Estado expuestos por la doctrina, como lo son: territorio, población y gobierno, con la salvedad que en el caso de éste último, estaría implícito el poder derivado de la soberanía de que goza aquél, no como otro elemento aparte, sino como una facultad.

Ahora bien, de los elementos del Estado, el que más nos interesa destacar, para efectos del tema que nos ocupa, es la población, que vienen a ser el "conjunto de individuos sometidos a la autoridad fundamental del Estado".¹⁰ Es decir la población constituye el elemento humano asentado en un territorio, sobre el cual el Estado ejerce su poder o jurisdicción. Luego entonces, si los grupos indígenas son un conjunto de personas, resulta que éstos forman parte integrante de la población del Estado. Por tanto, todas las leyes creadas por el Estado, todas las funciones desarrolladas por sus Poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), todos los fines que persigue dicha organización jurídica y política son aplicables a toda la población, llámese indígena o no indígena.

¹⁰ SEARA VAZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 79.

Consecuentemente, los indígenas, no por el hecho de poseer costumbres, tradiciones y culturas distintas a la demás población integrante del Estado, poseen un *status* jurídico y social inferior o diferente. Baste recordar que las leyes son generales y abstractas; que los fines del Estado se concentran en el bien común, es decir, en el bienestar para toda la población; que la justicia se aplica a todos por igual.

Así pues, el Estado es el responsable de proteger los derechos de los indígenas, así como de toda la demás población, por ser el ente instituido por la propia sociedad para su beneficio. Aunque aparentemente ello no representa mayor problema dado que las funciones del Estado insistimos persiguen el bien común, lo cierto es que en el caso de los indígenas, por ser grupos minoritarios dentro de la población del Estado, deben recibir una protección especial, para no afectarlos, pero siempre en el marco de la ley, tanto interna, como internacional.

1.2. SOBERANÍA.

El tratamiento del presente tópico obedece al hecho que, como posteriormente podremos ver, la problemática de los derechos autonómicos de los indígenas se ha tratado de vincular a conceptos como la autonomía, que chocan con el de soberanía, ya que independientemente de que los grupos indígenas existentes en los Estados merecen total protección y respeto jurídico, los mismos no pueden quedar al margen del régimen legal y soberano del Estado, ya que éste representa la voluntad total de un pueblo y no sólo de una parte del mismo, como lo representan los indígenas.

Naturalmente que para poder explicar esto con mayor detalle durante el desarrollo del presente capítulo, es menester conocer lo que es la soberanía, su evolución histórica, su concepto y como se concibe a nivel nacional, como

internacional, para luego, con tales bases teóricas tratar de encontrar posteriormente el fundamento jurídico para la protección de los indígenas, sin que ello implique que el Estado pierda su soberanía, sino por el contrario, sea un reflejo de ella.

La historia de la soberanía es relativamente reciente. En la antigüedad no podía plantearse porque no había, frente al Estado, otros poderes que se opusieran a este. En cambio, durante la Edad Media, cuando se trató de justificar el triunfo ideológico del monarca absoluto, que encarnaba al Estado, frente a los señores feudales y al papado, que le disputaban ese poder, apareció el concepto. A Bodino le correspondió hacer la definición, en el siglo XVI, en los siguientes términos:

“El Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana. La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de la República”.¹¹

A lo largo de diversas polémicas en las que intervinieron los teólogos y juristas más importantes de prolongadas épocas, llegó a nacer el concepto de Estado soberano: “primero apuntando que el Estado no se halla sometido a la Iglesia, después en el sentido de que su poder es igual al de la Iglesia; para finalmente reivindicar el poder para sí y afirmar que el Estado se halla sobre la Iglesia”.¹² De esto deducimos que el concepto de soberanía, en principio recaía en la Iglesia, y posteriormente el Estado se lo arrebató, para dejarlo en la figura del monarca.

¹¹ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985, p. 254.

¹² Idem.

Posteriormente, en el siglo XVIII, sustentada en el pensamiento de la Ilustración, deja de ser el monarca el sujeto de la soberanía, pasando a ser el pueblo, postulado expuesto por Rousseau, quien decía: “Dentro del Estado, cada individuo posee una parte igual e inalienable de soberanía, considerada en su totalidad; y se recobra de nuevo, bajo la protección del Estado, los derechos de que se desprendió primeramente (...) La voluntad general es la única manifestación de soberanía, con el carácter de inalienable, indivisible e imprescriptible (...) De igual modo que la naturaleza da a cada hombre un poder absoluto sobre todo lo suyo, este mismo poder es el que, dirigido por la voluntad general, lleva el nombre de soberanía”¹³

Con la difusión del pensamiento de Rousseau y la adopción del sistema de gobierno federal por parte de Estados Unidos y países latinos (entre ellos México), comienza el debate respecto a dilucidar si la soberanía radicaba en la federación o en los Estados miembros, resolviéndose que la misma residía en el pueblo y respecto a los órganos del Estado en la federación.

Con el triunfo de la burguesía francesa en 1830, los reyes conservaron su trono y la burguesía elevó su estilo de vida a la categoría de un orden jurídico supremo, universal, absoluto y perpetuo, con lo cual y de la misma manera que la Iglesia medieval, creó lo que bien podría llamarse: la teocracia burguesa, dando paso a una nueva concepción de la soberanía, la cual no recayó en el pueblo ni en el monarca, sino en las leyes. Sin embargo esta tesis no ganó trascendencia, puesto que las leyes, al ser creadas por el hombre, suelen resultar tiránicas y no inspiradas en la razón.

¹³ ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social, Editores Unidos Mexicanos, México, 1985, p. 25.

Mas en la propia Europa y en el siglo XIX, la doctrina de la soberanía del orden jurídico burgués, fue socavada de manera tenaz por la teoría del historicismo sostenida por Savigny, y cuya tesis fundamental es la de que “el derecho es un producto determinado por el espíritu de cada pueblo”.¹⁴ Esto bien puede ejemplificarse con el movimiento histórico por el que ha atravesado nuestro país a lo largo de los siglos, en cuyos ordenamientos constitucionales se ha definido de diverso modo a la soberanía. Así, Ignacio Rayón, a pesar de aceptar la monarquía de Fernando VII, estableció en el artículo 5° de sus Elementos Constitucionales que “la soberanía dimana inmediatamente del pueblo... y su ejercicio corresponde al Supremo Congreso Nacional”.

La Constitución de Cádiz de 1814 determinó que “la soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Uno de los hombres más egregios de la lucha independiente fue sin duda José María Morelos y Pavón, quien en su obra “Sentimientos de la Nación”, artículos 1°, 5° y 11, formuló las siguientes proposiciones respecto a la soberanía:

1° Que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía, y que así se sanciona, dando al mundo las razones.

5° La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.

¹⁴ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 256.

*11° Que la patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, sustituyendo al liberal y echando fuera de nuestro suelo al enemigo español que tanto se ha declarado contra esta nación.*¹⁵

En la Constitución de Apatzingán de 1814, influenciada por el pensamiento francés, se estableció como facultad del pueblo la soberanía. Igual sentido quedó plasmado en el artículo 3° del Acta constitutiva de la Federación, de enero de 1824, en que se expresó: “La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolos o variándolos, según crea convenirle más”.¹⁶

Esta tesis en torno a la soberanía es la que ha privado a lo largo de nuestros documentos constitucionales, independientemente de algunas variantes en la redacción de los preceptos que la han consignado. También, las Bases constitucionales, expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835, expresó en su Art. 1°: “La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular”.

Las Constituciones de 1857 y 1917 tienen el mismo sentido, por lo cual omitiremos los comentarios de la primera, enfocándonos a ésta última, cuyo estudio lo efectuaremos más adelante.

Ahora nos corresponde explicar el concepto de soberanía, así como explicar lo que implica en el ámbito nacional e internacional.

¹⁵ MORENO, Daniel, Op. cit., p. 259.

¹⁶ *Ibid.*, p. 260.

Etimológicamente, *soberanía* proviene del latín *superanus*, *super*, sobre, encima, significado que coincide con la acepción clásica de soberanía, entendida como "un poder que no está sujeto a otro poder".¹⁷

Doctrinalmente, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara refieren que la soberanía es la "calidad de soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior".¹⁸ Luego, para estos autores la soberanía recae en el Estado, permitiéndole gozar de una autoridad suprema, que no tiene parangón.

Según Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, la soberanía "es la facultad del pueblo para hacer y aplicar sus leyes, y es también su derecho de autodeterminación, o sea, de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado".¹⁹ Apreciamos que para estos juristas la soberanía implica dos potestades: creación y aplicación del orden normativo, así como la elección y modificación de la forma de su gobierno. Aunque para ellos la soberanía es una facultad del pueblo y no del Estado, recordando que el pueblo es la sociedad, la población que es tan sólo un elemento del Estado, pero el más importante, ya que es el que le da la vida a este ente abstracto para que realice el bien común, dotándolo de las facultades que sean menester.

Para comprender mejor lo antes dicho, consideramos prudente señalar que en nuestra Constitución vigente, el artículo 39 contempla la soberanía, en los siguientes términos:

¹⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 3ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 82.

¹⁸ PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 12ª ed., Edit. Porrúa, México, 1980, p. 111.

¹⁹ Mexicano: ésta es tu Constitución, comentada por RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, 9ª ed., Ediciones Porrúa, México, 1994, p. 156.

*"La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".*²⁰

Interpretando dicho precepto, Jorge Carpizo expresa: "Al decir que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, se quiso señalar que México, desde su independencia como pueblo libre, tiene una tradición que no encadena, sino que ayuda a encontrar a las generaciones presentes su peculiar modo de vivir. México es una unidad que a través de la historia se ha ido formando, y que como nación tiene una proyección hacia el futuro, pero sin olvidarse de su pasado, y menos de su presente".²¹

El que la Constitución prescriba que la soberanía reside en forma *esencial* en el pueblo, significa que "en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando".²² Y por lo que respecta a que sea *originariamente*, debe entenderse en el sentido "que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad".²³

Así las cosas, la soberanía dimana del pueblo, el cual nunca la pierde, sino que sólo la delega. Por ello, el artículo 41 Constitucional, en su primer párrafo prescribe:

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Sista, México, 1999, p. 23.

²¹ CARPIZO, Jorge, et. al., "Soberanía", Vid. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV, 10ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 2396.

²² Cfr. Idem.

²³ Cfr. Idem.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal".²⁴

De esta manera, el pueblo no ejerce por sí mismo su soberanía (porque sería prácticamente imposible reunir a todos los miembros que conforman la sociedad del Estado para discutir y decidir todas las cuestiones inherentes al mismo), sino a través de los Poderes de la Unión, a nivel federal, y por los estatales en relación a cada entidad federativa. Dichos Poderes son: legislativo, ejecutivo y judicial.

El artículo 40 Constitucional ordena:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".²⁵

Dicho precepto tiene particular importancia respecto a la soberanía, ya que precisamente el pueblo, en ejercicio de ella, "construye la organización política que desea darse. Su voluntad decide la Constitución Política, y en la propia ley fundamental precisa qué características tendrá la república, el sistema representativo y el régimen federal que está creando".²⁶

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 23.

²⁵ *Idem*.

²⁶ CARPIZO, Jorge, et. al., Op. cit., p. 2937.

Ahora bien, la soberanía no opera únicamente en el ámbito nacional, sino también en el internacional, manifestándose en "plena libertad para establecer relaciones con otros estados u organizaciones de estados, celebrar convenios o tratados y para hacer que se respeten totalmente la independencia de su territorio y la vigencia de sus leyes e instituciones".²⁷

Sin embargo, dicha soberanía no opera en la misma forma en el contexto internacional, pues a decir de César Sepúlveda, ya que se trata de relaciones entre Estados soberanos, en donde ninguna de ellas tiene soberanía sobre la otra, ni se la reconoce uno al otro. Aún así, los Estados adoptan ciertos principios explicativos de la convivencia de entes independientes y soberanos, a saber:

1. Aun sin su consentimiento, los sujetos del derecho internacional están obligados por las normas del derecho de gentes consuetudinario que le resulten aplicables y por los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas;
2. Pueden imponerse a un sujeto del orden legal internacional obligaciones adicionales sólo con su consentimiento;
3. El ejercicio de la jurisdicción territorial es exclusivo para cada Estado, a menos de que estuviere limitado o exceptuado por normas de derecho internacional;
4. En ciertos y especiales casos, los sujetos de derecho internacional pueden pretender jurisdicción sobre cosas y personas afuera de su jurisdicción territorial, y
5. A menos que existan reglas que lo permitan, la intervención de un sujeto de derecho internacional en la esfera de la exclusiva

²⁷ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Op. cit., p. 156.

jurisdicción doméstica de otro sujeto constituye una ruptura del orden jurídico internacional.²⁸

Modesto Seara Vázquez, al aludir a la soberanía, comenta que deben tomarse en cuenta dos atributos inherentes al Estado, a saber:

- a) La independencia, consistente en la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia.
- b) La igualdad de los Estados, en el entendido de que un Estado frente a otro u otros y todos en su conjunto son iguales.²⁹

Por otro lado, Ricardo Méndez Silva y Alfonso Gómez Robledo afirman que “la soberanía se desdobra en tres facultades principales: la independencia ante el exterior, el dominio pleno en lo interno y el sometimiento de las personas y cosas dentro del territorio”.³⁰

Carlos Arellano García define a la soberanía como “la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales y tácitamente a través de la costumbre internacional”.³¹

Así tenemos que, la soberanía del Estado hacia el interior es absoluta e implica la monopolización de todos los poderes por parte de éste, y en particular la utilización de la fuerza. Y hacia el exterior, conlleva “la aptitud para participar

²⁸ SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, pp. 84-85

²⁹ Ibid, p. 95.

³⁰ MÉNDEZ SILVA, Ricardo y GÓMEZ-ROBLEDO V., Alonso, Derecho Internacional Público, Edit. UNAM, México, 1981, p. 31.

³¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, Op. cit., p. 178.

en las relaciones internacionales en condiciones de independencia, esto es, adoptando libremente las propias decisiones en el marco de las normas y de las obligaciones internacionales del Estado, e igualdad jurídica, pese a las diferencias de orden político, económico, social, cultural o de cualquier otra especie que puedan darse entre unos y otros sujetos primarios de la sociedad internacional".³²

De todo lo dicho acerca de la *soberanía*, nos interesa destacar la facultad de que se dota a los órganos del Estado para crear y modificar las leyes, siempre en la mira de beneficiar los intereses colectivos. Consecuentemente, cuando el Estado reforma la Constitución, crea leyes o firma tratados y convenios internacionales que tienen por objeto proteger los derechos de los indígenas, lo hace en ejercicio de su facultad soberana.

Por último, quisiéramos dejar en claro que la Constitución, cuando alude a que el "pueblo" es en quien reside originaria y esencialmente la soberanía no debemos pensar que se refiere únicamente a los grupos o comunidades indígenas, sino a toda la sociedad en su conjunto. Pero en cierto modo, estos últimos, por el hecho de formar parte integrante de toda la colectividad, también les corresponde compartir dicha soberanía, no en forma indirecta, sino a través de los órganos del Estado, y por lo mismo, a que se les tome en cuenta, a que se les proteja, y no que se les relegue.

1.3. EL MUNICIPIO LIBRE.

El abordamiento de este tema obedece a que, dentro de nuestro sistema jurídico, el municipio libre es considerada la base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades federativas que conforman la Federación, sobre la cual hemos dicho recae la soberanía. Por tanto, si como

³² *Idem.*

podremos apreciar, los municipios aglutinan en sus territorios diversos grupos indígenas, pudiera ser una buena alternativa para que sean aquellos quienes protejan los derechos de éstos, dado que tienen un contacto más directo con la población.

Ahora bien, necesitamos saber que es el Municipio, a cuyo efecto recurriremos a la doctrina.

Para Lucio Mendieta y Núñez, “el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y esta bajo el gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento”.³³

Podemos percatarnos que esta definición de *municipio* toma en cuenta el espacio geográfico en el que se encuentra enclavado, aspecto que igualmente tiene presente el artículo 115 Constitucional cuando señala que es la base de la división territorial de los gobiernos.

Gabino Fraga explica: “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución. El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.³⁴ Nos parece interesante resaltar este punto de vista en el sentido de que el Municipio no ejerce ninguna soberanía, ni siquiera autonomía, ya que depende de las facultades que la Constitución Federal y leyes locales le otorguen.

³³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Teoría de los Agrupamientos Sociales, Edit. Porrúa, México, 1974, p. 23.

³⁴ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, p. 278.

Por su parte, Miguel de la Madrid Hurtado refiere: “El Municipio es sociedad natural domiciliaria (...) es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa (...) activamente participativa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo integral (...) El Municipio como célula política fundamental y escuela de la democracia, es la piedra angular de nuestra vida republicana y federal”.³⁵

Desde esta perspectiva, percibimos que el municipio tiene razón de ser en la medida en que permite a una comunidad solucionar necesidades y servicios derivados de la vecindad, mediante la participación de todos sus miembros; y en la medida en que la población crece, igualmente surgen otros problemas que es preciso resolver en forma conjunta.

Para Otto Gonnwein “el Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública; el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con la independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo”.³⁶ Podemos ver que, aun cuando esta definición describe con mayor amplitud al Municipio, no toma en cuenta el aspecto territorial ni destaca sus fines.

Para José Gamas Torruco, el Municipio constituye “una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el

³⁵ MADRID HURTADO, Miguel de la, Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, Cámara de Senadores, México, 1982.

³⁶ Citado por JELLINEK, George, Op. cit., p. 3.

Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura”.³⁷

Justamente este autor enfatiza que el municipio forma parte de la compleja organización del Estado entendido como un todo, en donde no solamente existe una esfera de competencia federal, sino también estatal y dentro de esta, como piedra angular se halla la municipal, que cuenta con autoridades propias, cuyas facultades están bien delimitadas por la ley.

En nuestro sistema jurídico, el municipio es concebido como una persona moral o jurídica colectiva, lo cual encuentra fundamento en la fracción I del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal, que textualmente señala:

“Son personas morales:

1. La Nación, los Estados y los Municipios...”.

Igualmente, no debemos perder de vista que el Municipio guarda dependencia con respecto al Estado, como por ejemplo, en lo relativo a los ingresos que éste le administra; o en el hecho que no cuenta con facultades reservadas a la Federación o a los Estados. De esta guisa, no podemos concebir al municipio sin la previa existencia de un Estado.

De lo apuntado hasta el momento, concluimos que el municipio es la persona jurídico colectiva que constituye el cimiento sobre el cual se dividen territorialmente y organizan administrativa y políticamente las entidades federativas, a través de la cual se logran satisfacer las necesidades de las comunidades, contribuyendo a la descentralización de la actividad estatal.

³⁷ Citado por ORTEGA LOMELIN, Roberto, El Nuevo Federalismo, la Descentralización, Edit. Porrúa, México, 1988, p. 382.

Ahora bien, aún cuando el Municipio, para algunos autores implica una agrupación de individuos que tienen costumbres, tradiciones y lazos de vecindad, no debemos identificarlo con los grupos indígenas, ya que éstos se forman espontáneamente, mientras que aquél es un reconocimiento otorgado por el orden jurídico a determinadas agrupaciones de personas, que le sirve al Estado para satisfacer de mejor modo sus problemas. Diríamos que el municipio no necesariamente implica que esté integrado, poblacionalmente hablando, por grupos indígenas, porque puede no estarlo.

En todo caso, el municipio tiene razón de ser en la medida en que el Estado lo reconoce como unidad territorial y forma de organización política y administrativa, mientras que la existencia de los grupos indígenas es un hecho que no depende de la voluntad del Estado.

1.4. LA AUTODETERMINACIÓN Y SUS EXPRESIONES JURÍDICAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

La autodeterminación es un concepto utilizado en el Derecho internacional, y que sin embargo guarda relación con los derechos autonómicos de los indígenas, dado que se ha tratado de encontrar en ella el fundamento de protección a dichas comunidades.

Los orígenes de la *autodeterminación* pueden encontrarse en los siguientes documentos:

- *Habeas corpus Act*, de 1679;
- *Bill of Rights*, de 1669;
- La *Virginia Bill of Rights*;
- La *Declaración de Independencia de los Estados Unidos*, de 1776;

- La *Constitución Americana* de 1787, y
- La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en Francia, en 1789.

La *Declaración de Independencia* basa la autodeterminación "en la necesidad ("Cuando, en el curso de los acontecimientos humanos, se hace necesario que un pueblo disuelva los lazos políticos que lo han conectado a otro...") y en el derecho natural ("la separada e igual condición a la que las leyes de la Naturaleza y del Dios de la Naturaleza le da derecho"), mezclando así las razones políticas y los fundamentos jurídicos de derecho natural, los dos elementos típicos en el proceso de confusión que se ha desarrollado en torno al concepto de la autodeterminación en particular y de los derechos humanos en general".³⁸

Posteriormente, en los catorce puntos de Wilson (1918), aunque no se define con precisión la autodeterminación, se le vincula con la rectificación de fronteras, o de concesión de garantías a las minorías nacionales dentro de otros países, lo cual sirvió para que surgieran diversos países europeos a la vida independiente.³⁹

En la *Carta de las Naciones Unidas*, el principio de la autodeterminación de los pueblos quedó previsto en el artículo 1, párrafo 2, siendo uno de los propósitos de la organización. "fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y de la libre **determinación de los pueblos**".

³⁸ SEARA VAZQUEZ, Modesto. Op. cit., p. 81.

³⁹ Cfr. Idem.

Asimismo, en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*,⁴⁰ al igual que en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*,⁴¹ ambos firmados en 1966, en el artículo 1º de ambos instrumentos jurídicos internacionales quedó consagrada la autodeterminación de los pueblos, al señalar en idéntica forma: "*Todos los pueblos tienen el derecho de libre autodeterminación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural*".

En la actualidad, Según Modesto Seara Vázquez, el concepto de autodeterminación de los pueblos se utiliza para designar tres posibilidades:

- 1) El derecho de los pueblos a determinar libremente su condición política, el cual implica "la facultad de un pueblo de darse la forma de gobierno que desee",⁴² y que coincide con el principio de democracia.
- 2) El derecho de los pueblos a mantener o cambiar su forma de organización política y económica, sin interferencia de otros Estados, el cual también coincide con la soberanía de que gozan aquellos, así como con el principio de la no intervención, que según el artículo 15 de la Carta de Bogotá, "excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales".⁴³
- 3) El derecho de un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, a constituirse en Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos.

⁴⁰ Entró en vigor el 3 de enero de 1976.

⁴¹ Inició su vigencia el 23 de marzo de 1976.

⁴² SEARA VAZQUEZ, Modesto, Op. cit., p. 82.

⁴³ Cfr. Ibid, p. 83.

Según Seara Vázquez, de las acepciones citadas acerca de la autodeterminación, la última es la única forma correcta de tal principio, ya que las otras se confunden con otras instituciones del Derecho internacional. No obstante, pensamos que tal interpretación acerca de la autodeterminación de los pueblos no garantiza a las comunidades indígenas la protección a sus derechos, ya que éstas no pretenden (en el caso de México) conformar otro Estado independiente, sino simplemente que les sean reconocidos y tutelados sus derechos autonómicos, por el orden legal al cual se encuentran sometidos.

Por otro lado, no debemos perder de vista que la autodeterminación de los pueblos se concibe como un derecho de los Estados, más no de grupos indígenas, relativamente pequeños que se encuentran al interior de aquellos. En otros términos, el que se aluda a la autodeterminación de los *pueblos*, no quiere decir que deba tomarse éste último término como sinónimo de grupos indígenas, sino de Estados, entendidos éstos como sujetos de Derecho internacional.

Ahora bien, aunque en la actualidad, un considerable número de Estados son realmente pluriculturales o plurinacionales, es decir, albergan en su interior a varios grupos nacionales y/o étnicos (verbigracia: China, al igual que México, tiene más de 50 grupos etnolingüísticos; España y Francia que están conformadas con varias nacionalidades; Estados Unidos y Canadá que contienen grupos indígenas y nacionales; Turquía que tiene en su seno colectividades nacionales kurdas y minorías búlgaras, etcétera), aquellos les han negado el derecho de autodeterminación a dichas agrupaciones tribales, étnicas y nacionales, situación que trata de ser explicada por Luis Villoro bajo el argumento de que los Estados considerarían estar perdiendo su soberanía o autodeterminación.⁴⁴

⁴⁴ Cfr. VILLORO, Luis, Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas en México, México, 1996, p. 163.

Ante tal situación, quienes han pugnado por defender los derechos de los indígenas, han tratado de dar otra interpretación acerca de la noción de *pueblos* para efectos de la autodeterminación, no entendiéndola como Estados, únicamente. Así, se ha dicho que son tres los ingredientes principales para caracterizar al pueblo, a saber:

- 1) Una comunidad con una cultura diferenciada, o sea, una unidad cultural manifestada de muchas maneras: lengua, costumbres, modos de vida, instituciones sociales, reglas sobre las relaciones humanas, cosmovisión (concepción del mundo, de las relaciones humanas y de las relaciones con la naturaleza).
- 2) Una conciencia de los miembros de esa comunidad de que pertenecen realmente y son parte activa de un pueblo, de un proyecto de vida compartido y cotidiano.
- 3) Una ocupación física, cultural y espiritual con un espacio geográfico o territorio.⁴⁵

De esta manera, en los últimos treinta años, un vigoroso movimiento internacional está logrando introducir poco a poco la noción de que *pueblos* son no solamente los Estados nacionales, sino fundamentalmente toda aquella colectividad humana con cultura diferenciada, con conciencia y prácticas de pertenencia a un proyecto de vida compartido y con un territorio que reivindican como propio tanto en términos físicos como culturales. Esto se ha traducido en reconocer el derecho a la libre determinación a las agrupaciones llamadas nacionalidades y etnias que se encuentran dentro del territorio de los Estados constituidos.

⁴⁵ VILLORO, Luis, Op. cit., p. 164.

De ello ha surgido lo que se ha dado en llamar autodeterminación externa e interna,

La manera en que desde 1989 se ha podido reconocer el derecho de *autodeterminación* en el ámbito de la legislación jurídica internacional ha sido mediante una conceptualización distintiva de aquella en:

- a) Externa o Soberanía, ejercida por los Estados-naciones constituidos; y
- b) Interna, practicada por las entidades nacionales y étnicas, bajo la modalidad de Autonomía.

Es decir, en el contexto internacional, la autodeterminación externa sigue teniendo el concepto tradicional que se le ha dado, identificándola con la soberanía propia de cada Estado; en tanto que a la autodeterminación interna se le vincula con la ejercida por los pueblos indígenas o tribales localizados al interior de los Estados, reconociéndola con la *Autonomía*.

Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) admitió el reconocimiento de que las colectividades nacionales, étnicas (incluidas las indígenas) y tribales son *pueblos* (es decir, colectividades que poseen su propia especificidad histórica y cultural), pero para el caso del *Convenio 169*, sólo reconoce a dichas colectividades su derecho a la autodeterminación interna, pero no el derecho a la autodeterminación externa, es decir el derecho de constituirse en Estados Soberanos. De esta manera, a los Estados, como sujetos de Derecho internacional, les corresponde el derecho a la libre determinación entendida en sus dos acepciones (externa e interna), mientras que a los pueblos indígenas y tribales sólo el derecho a la autodeterminación interna.

Ahora bien, la manera en que dichos pueblos indígenas y tribales pueden estructurar jurídico-políticamente esa voluntad de autodeterminación interna es con el reconocimiento constitucional y el ejercicio democrático de la *Autonomía*, por lo que en seguida explicaremos en qué consiste ésta.

1.5. AUTONOMÍA COMO ESTRUCTURACIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LA AUTODETERMINACIÓN.

Etimológicamente, la expresión *Autonomía* proviene del griego *autós*, si mismo, y *nomos*, ley, de lo cual infiere Héctor González Uribe que se trata de la "facultad de darse leyes a sí mismo".⁴⁶

Según Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, la autonomía es la "potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una esfera territorial, y que les permite, cuando la tienen, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias, formadas libremente por los ciudadanos".⁴⁷

La definición anterior de *Autonomía* hace referencia a un derecho no del Estado, sino de las entidades políticas que lo conforman, para que sean los ciudadanos de éstas quienes se encarguen de sus asuntos internos.

Actualmente la autonomía política se concibe de varias maneras:

- Como la independencia total de un Estado (autonomía en sentido lato); o

⁴⁶ GONZALEZ URIBE, Héctor, et. al., Vid. *Autonomía Política. Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 280.

⁴⁷ PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael. Op. cit., p. 11.

- Como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido estricto). En este caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado, constituyendo ésta última el elemento heterónimo en las decisiones regionales.⁴⁸

Podemos decir que en el primer caso la autonomía queda identificada con la *soberanía* de que goza todo Estado, entendido como organización jurídico-política de la sociedad y como sujeto de Derecho internacional. Mientras que en el segundo, podemos decir que la autonomía implica que sea el propio Estado soberano el que otorgue autonomía a las comunidades indígenas, tribales y pueblos en general que se localizan en su interior, o sea, ciertas facultades para que sean ellas quienes traten y resuelvan sus problemas, tomando en cuenta sus costumbres, tradiciones, modo de vida; sin que ello implique su independencia del Estado, sino por el contrario, pues a final de cuentas será éste siempre el que en última instancia, en su carácter de ente soberano, otorgará autonomía a dichos *pueblos* y los límites de ésta.

Por otro lado, es indudable que para que haya una verdadera protección a los derechos de los pueblos indígenas, se deben hacer las modificaciones a los ordenamientos constitucionales y legales. Asimismo, la posibilidad de que se permita a las comunidades indígenas expedir sus propios Estatutos autonómicos y que surge de la voluntad de las mismas, pero que el Estado soberano los acepte, por lo cual la autonomía regional es relativa, porque siempre tiene que ir supeditada a la voluntad soberana, sin poder contravenir sus disposiciones constitucionales.

⁴⁸ GONZALEZ URIBE; Héctor, et. al., Op. cit., p. 280.

En México, la noción de autonomía política en sentido estricto, no puede desligarse del régimen federal prevaleciente, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 40 Constitucional, que señala:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecidos según los principios de esta Ley Fundamental".⁴⁹

Analizando el precepto transcrito tenemos que el sistema federal implica una dualidad de gobierno: el federal, que comprende a todo el Estado mexicano, ejercitándose a través de los Poderes Federales; y el local, relativo a cada una de las entidades federativas que comprenden la Federación. De esta manera, diríamos que en el primer caso se trata de la soberanía, ya que comprende a todo el Estado mexicano, y en el segundo de autonomía, ya que aún cuando ciertamente la Constitución alude a que los estados (entidades federativas) son libres y soberanos, también se advierte que se encuentran vinculados a la Federación, en tanto que deben apegar su Constitución y sus leyes a las de carácter federal, por lo que en este caso estaríamos en presencia de una especie de autonomía regional.

Dicha Autonomía, en oposición a la soberanía de que goza el Estado, implica que a las entidades federativas se les otorgue determinada competencia y facultades a sus Poderes Locales,⁵⁰ siempre que no invadan la esfera federal. Esto, con apoyo en el 124 de nuestra Carta Magna, que textualmente ordena:

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 23.

⁵⁰ El Poder Legislativo, a cargo de la legislatura local; el Ejecutivo, en el Gobernador del Estado y el Judicial, en los tribunales locales.

"Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".⁵¹

Interpretando dicho precepto, observamos que las entidades federativas sólo pueden realizar las funciones que no están reservadas expresamente a la Federación y a condición de que sus respectivas Constituciones locales establezcan las facultades en su favor.⁵²

Luego entonces, la autonomía regional de que gozan las entidades federativas se manifiesta por el hecho que pueden darse su propia Constitución y leyes aplicadas al territorio estatal; aunque siempre con la limitación de no poder contravenir el pacto federal. En ello radica precisamente la diferencia entre la soberanía del Estado y la autonomía de las entidades federativas en nuestro país, pues mientras la primera es suprema y no tiene un poder por encima de ella, la segunda sí está limitada al poder supremo del Estado mexicano en su conjunto, al cual tiene que supeditarse en todo momento.

Ahora bien, no debemos soslayar el hecho que dentro de las propias entidades federativas existen los municipios, que como explicamos oportunamente, es la base de la división territorial y organización política y administrativa de aquellas, pero que sin embargo no gozan de autonomía, ya que su legislación y recursos económicos provienen de los órganos estatales.

No obstante lo anterior, resulta claro que la noción de autonomía dentro de la cual tienen cabida la protección a los derechos de los pueblos indígenas, también denominada autodeterminación interna no debemos identificarla con la

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 84.

⁵² RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Op. cit., p. 367.

autonomía política de que gozan los estados miembros de la Unión en nuestro país, sino en el sentido que a dichos pueblos debe reconocérseles como grupo indígena con vida propia, que sea garantizada por el Estado en el orden constitucional, estableciendo la legislación que garantice su autonomía como grupo, sin que ello implique desvinculación del Estado soberano al cual pertenezcan, o contravención a sus principios.

En todo caso, como lo señala José Emilio Rolando Ordóñez, la citada autonomía debe conllevar lo siguiente:

- a) Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas, como sujetos específicos al interior de la nación;
- b) Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento;
- c) Instrumentación del derecho al desarrollo material y cultural de los pueblos;
- d) Afianzamiento del derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas y a su crecimiento y transformación, así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales; y
- e) Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posible y seguro el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalización de los Estados.

De esta manera, para el citado autor, la *Autonomía* es “el poder de un individuo o de un grupo humano para decidir libremente sobre su propio destino. La autonomía de las etnias indígenas está ligada a la posesión y dominio sobre un territorio y a la capacidad política para tomar decisiones que atañen a la vida de las propias etnias indígenas. En otros términos, la autonomía está dada por el

control que un grupo ejerce sobre un territorio sobre los recursos naturales y culturales que están a su disposición”.⁵³

De esta manera, apreciamos que la *autonomía* como estructuración jurídica y política de la autodeterminación interna de los pueblos indígenas conlleva la posibilidad de que el Estado soberano respete los espacios territoriales, culturales, sociales y económicos de aquellos, plasmándolo en la ley, a efecto de que no vayan pereciendo dichos grupos que aún sobreviven en nuestro país; porque a final de cuentas dichos pueblos son parte de nuestro pasado histórico, que enriquece nuestras tradiciones, que nos identifica, y que en la medida en que se proteja, seguirá conservándose ese legado.

Algo importante de destacar es que la *Autonomía* de los pueblos indígenas, lejos de alejarlos de la vida nacional del Estado, debe lograr acercarlos a la toma de decisiones que éste asuma, contribuyendo así a la democracia que tanto se propala en los discursos políticos y que tiene el rango de garantía constitucional en el artículo 3°.

Por eso, para aquellos que piensan que la autonomía puede poner en entredicho la soberanía del Estado, consideramos que la fortalece, porque en la medida en que éste se preocupa por reconocer el derecho de los pueblos indígenas a existir y preservar sus costumbres y espacios, se fortalece la nación, existiendo una mayor identificación entre toda la población que conforma al Estado mexicano, llámense indígenas o no indígenas.

De esta manera, recapitulando lo que hemos dicho en el presente capítulo, llegamos a la conclusión que el reconocimiento a los derechos de los pueblos

⁵³ ROLANDO ORDOÑEZ, José Emilio, La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio, México, 1996, pp. 155-156.

indígenas tiene fundamento en la tesis de la autodeterminación interna (que es distinta a la autodeterminación externa que es la ejercida por el Estado, como sujeto de Derecho Internacional), la cual implica el reconocimiento de la existencia de grupos indígenas y tribales al interior de los Estados, protegiendo sus derechos, sus espacios territoriales, culturales y tradiciones, garantizándolo en la Constitución.

Es decir, se trata de que sean grupos que gocen de Autonomía propia, en alguna forma similar a la que gozan las entidades federativas de la Unión, en el sentido, quedando supeditadas a las leyes federales y mandatos constitucionales, aunque dotándolo de facultades necesarias para que puedan desarrollar sus espacios. Porque el hecho de que se les permita gozar de autodeterminación interna y autonomía, no significa que los pueblos indígenas puedan desvincularse de la vida jurídica e institucional del Estado al que pertenecen, o que formen un espacio en el cual no puede ejercer éste su soberanía.

Por el contrario, el Estado, en su carácter de ente abstracto que representa la organización jurídica y política de toda la sociedad, y que está dotada de soberanía, no la pierde por el hecho de reconocer la existencia y protección de los pueblos indígenas, sino que es una muestra de ella, fortificándola aún más, ya que se logran solidificar los lazos entre toda la población del Estado, evitando tendencias separatistas.

CAPÍTULO II

SITUACIÓN INDÍGENA Y POLÍTICAS INDIGENISTAS EN EL MÉXICO COLONIAL

La etapa de la historia de México conocida como la Colonia, que comprende desde la Conquista de la Gran Tenochtitlan en 1521, por la Corona Española y que se extendió por tres siglos, no sólo significó para los pueblos prehispánicos el sometimiento a otro gobierno, leyes, religión y cultura, sino el nacimiento del problema indígena, ya que a partir de entonces sus tradiciones, costumbres, religiones, formas de gobierno, leyes dioses y en general su cultura, trataron de ser exterminadas paulatinamente por los conquistadores, lo cual explica el hecho que en la actualidad únicamente subsistan algunas comunidades indígenas, que han soportado todo el proceso histórico de abandono en que se han visto sumidos por el Estado, que los ha obligado a vivir al margen de una sociedad que los ha relegado.

Lo anterior es corroborado por Mireille Roccatti, quien señala: "... la conquista y la colonización que soportaron los indios, los sometió en el olvido, la pobreza, la discriminación, la explotación y otras prácticas abyectas que por siglos han padecido".⁵⁴

Precisamente porque la Colonia es el punto de arranque para comprender la génesis de la problemática indígena, es lo que nos motiva a tratar de investigar la situación de los indígenas en dicha etapa histórica; las políticas implementadas por el Estado con respecto a ellos, a efecto de saber si las mismas agravaron o trataron de remediar el problema indígena; lo que significó la imposición de otra

⁵⁴ ROCCATTI V., Mireille, "Derechos de los Indígenas en México", Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, Año 7, número 85, agosto de 1997, p. 10.

cultura, religión y leyes a los pueblos indígenas, y en general por qué el coloniaje dio pauta al surgimiento del problema indígena.

2.1. LOS PUEBLOS PREHISPÁNICOS ANTES DE LA CONQUISTA.

Antes de adentrarnos al estudio de la situación de los indígenas y de la política indigenista en la Colonia, vamos a algunos aspectos generales de los pueblos prehispánicos, que posteriormente fueron suprimidos por los conquistadores.

Al respecto, hemos de decir que antes de la llegada de los españoles florecieron en lo que ahora conocemos como República Mexicana, diversas culturas, verbigracia: los mayas, los zapotecas y particularmente los aztecas, siendo ésta última de la que mayores referencias históricas se tienen. Enseguida explicamos algunos aspectos relevantes en torno a los pueblos prehispánicos.

- *El Calpulli.*

Constituyó la base de toda la organización política, social y jurídica durante la época prehispánica, cuyo origen lo atribuye José Luis Soberanes al hecho que "cuando se desarticulaban grandes ciudades del Período Clásico,⁵⁵ surgieron (¿o quizá subsisten?) núcleos de población pequeños y ágiles con una profesión común a todos sus miembros...".⁵⁶ Cada uno de estos grupos elaboró su propia mitología, describiendo su origen divino, al igual que la particular

⁵⁵ Para este autor, la cultura mesoamericana (a la cual correspondían nuestros pueblos prehispánicos), la divide en tres etapas: la Preclásica (2300 a.C.-1 d.C.), la Clásica (1-1000) y la Posclásica (1000-1521).

⁵⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 7ª ed.. Edit. Porrúa. México, 1999, p. 31.

intervención de su dios protector, que legitimaba el dominio de tierra que ocupaban y labraban.

Aún cuando en los grandes núcleos de población podían vivir más o menos juntos los miembros de un mismo *calpulli*, éste no tenía la categoría de barrio, como lo creyeron los primeros españoles al llegar a México, sino que "como persona moral era el titular de la tierra laborable, la cual era entregada para su explotación en parcelas a los jefes de familia, a través de una especie de enfiteusis, de la misma manera que constituía también una unidad fiscal y religiosa. Era gobernada por un consejo de ancianos, mismo que era presidido por el *teáchcauch*. El tribunal de cada *calpulli* se denominaba *tecalli* o *teccalco*".⁵⁷

- **Organización política.**

Un conjunto de *calpullis* integraban una unidad política llamada *tlatocáyotl* (o *hueitlatocayótl* si era más importante), la cual era gobernada por el *tlatoani*, que era "el gobernante vitalicio con poder político, judicial, militar y religioso, superior al de cualquier otro funcionario del *tlatocayótl*",⁵⁸ quien tenía prácticamente un carácter divino.

El *tlatoani* escogía una especie de adjunto suplente llamado *cihuacóatl*, quien le auxiliaba en el gobierno y presidía el tribunal supremo *tecpilcali*. Otros tribunales eran el *tlacxiltlan* y el *tecalli*, aparte de los especializados para guerreros, religiosos, sacerdotes, estudiantes y asuntos mercantiles.

"El *tlatoani* y el *cihuacóatl* eran auxiliados para los asuntos militares por el *tlacatéccatl* y el *tlacohcácatl*, para la recaudación fiscal por el

⁵⁷ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 32.

⁵⁸ Cfr. Idem.

hueicalpixqui, para la conservación de los tributos por el *petlacácatl* y para el control de los diversos *calpullis* se dividía la ciudad en cuatro sectores (*nauhcampan*) al frente de los cuales había un funcionario responsable".⁵⁹

- **Organización social.**

La misma descansó sobre la base de una división entre dos clases sociales:

- a) La dirigente, *pipiltin*.
- b) La trabajadora, *macehualtin*.

La primera tenía sus escuelas especiales llamadas *calmecac*, en donde se les forjaba una dura y estricta disciplina, que los preparaba para ocupar las funciones políticas, judiciales, militares y religiosas. Es decir, era la clase gobernante. En contrapartida, los *macehualtin* asistían a los *telpochcalli*, que eran escuelas menos exigentes.⁶⁰

Dentro de los *macehualtin* destacaron los comerciantes o *pochtécah* que, gracias a su actividad, no sólo mercantil, sino diplomática y de espionaje, desarrollaron un importante papel dentro de la organización sociopolítica de los náhuas, gozando de ciertos privilegios.

Como una clase social más inferior, por debajo de los *macehualtin*, estaban los *tlatlacotin*, especie de esclavos, los *mamaltin* o cautivos de guerra, y los *teccaleque*, así como siervos de la gleba.

⁵⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 33.

⁶⁰ Cfr. Idem.

- *Derecho.*

El Derecho de los pueblos prehispánicos fundamentalmente fue de carácter consuetudinario, es decir, sustentado, no en normas jurídicas, sino en las costumbres de aquellos, que las asumían como obligatorias. Al respecto, Carmen Cordero Avendaño afirma: "En los pueblos de Mesoamérica y en el Anáhuac Prehispánico, ya existía un derecho escrito en sus manuscritos pictográficos, sus códices; allí estaban escritas sus leyes, sus ordenanzas; y el derecho oral se encuentra en la boca de sus Ancianos, la palabra antigua; y eran los principios y normas vigentes de su sistema social, político y religioso, del mundo náhuatl".⁶¹

Así, el derecho consuetudinario de los pueblos prehispánicos se apoyó en la escritura y en la palabra antigua o tradición oral.

De lo dicho hasta el momento, nos interesa destacar el hecho que los pueblos prehispánicos, antes de la llegada de los españoles, poseyeron sus propias formas de organización política, social, económica, y jurídica; es decir, un modo de vida propio, el cual fue aniquilado paulatinamente a consecuencia de la conquista de México por los españoles, dando paso a una dominación española que se tradujo en imposición de leyes, cultura, religión, forma de gobierno, y en general, de todo lo proveniente de la Corona Española.

De esta manera, el haber descrito *grosso modo* la situación de los pueblos prehispánicos, nos permitirá apreciar más adelante la trascendencia que tuvo la Colonia como etapa histórica que forjó la aparición de los grupos indígenas, cada vez más reducidos, siendo víctimas de la política del gobierno virreynal.

⁶¹ CORDERO AVENDAÑO, Carmen, et. al., "El Derecho de la Costumbre", en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 247.

2.2. DERECHOS INDÍGENAS AUTONÓMICOS E INDIGENISMO MEXICANO.

El indigenismo mexicano se genera como tal en la Colonia, a partir de la existencia de un grupo sociocultural colonizado (los indios o indígenas), administrado y sometido, por parte de otro grupo sociocultural colonizador (los españoles y criollos). La razón de ello es simple: antes de la llegada de los españoles, coexistieron en lo que hoy es el territorio mexicano diversas culturas, compuestas por nativos, con sus propias costumbres, tradiciones, religiones, dioses, etc.; sin embargo, con la conquista de los españoles y durante la Nueva España, tuvieron que someterse a las leyes, autoridades, religión y en general a la influencia castellana, razón por la cual fueron quedando relegadas las poblaciones indígenas, por los criollos y españoles.

En los puntos siguientes trataremos de explicar de qué manera se dio la influencia y penetración de las instituciones, leyes y cultura española, así como la situación de los indígenas en la Colonia, y las políticas implementadas por el gobierno español en torno a éstos.

2.2.1. CONCEPCIONES SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS E INDIOS.

Históricamente, a partir de la Colonia y hasta nuestros días, las nociones de *indio* y *poblaciones indígenas* se han empleado en forma peyorativa y discriminatoria, para referirse al individuo o colectividades compuestas por gente ignorante, agresiva, de escasos recursos económicos. Es decir, siempre se les relaciona con los estratos sociales más bajos, y por lo mismo, que deben ser relegados y eliminados de la demás sociedad.

Actualmente, los países que cuentan con poblaciones indígenas emplean diversas acepciones para referirse a ellas, como por ejemplo: *aborígenes*, *nativos*,

naturales, minorías étnicas, minorías nacionales, poblaciones tribales, indios, poblaciones no civilizadas, poblaciones no integradas, pueblos indígenas, grupos autóctonos, etc.

En el ámbito internacional, en un estudio realizado por la Subcomisión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) relativo al "Problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", se formuló la siguiente definición de *poblaciones indígenas*: "Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitan en el presente territorio de un país total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios a condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población".⁶²

Tal definición nos permite inferir que efectivamente la Colonia constituye el acontecimiento de nuestra historia que forjó el surgimiento de comunidades indígenas, al constituirse en el grupo que logró sobrevivir a la dominación española, y que ha podido sobrevivir hasta nuestros días.

Por su parte, el Consejo Mundial de Poblaciones Indígenas, organización internacional compuesta por representantes indígenas de la mayoría de los países que cuentan con este tipo de poblaciones, ha planteado tajantemente que el *derecho de definir* quién es persona indígena debe reservarse a los propios

⁶² Citado por ORDÓÑEZ CIFUENTES, J. E. Rolando, La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 110.

pueblos. Aún así, propone la siguiente definición: "Pueblos indígenas son los grupos de poblaciones como los nuestros que, desde tiempo inmemorial, habitamos las tierras en que vivimos, conscientes de poseer 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".⁶³

Tal definición, al igual que la anterior, nos permiten comprender que los pueblos indígenas son aquellas comunidades, descendientes de los habitantes originarios de las naciones, que han logrado conservar a través de los años y aún teniendo que luchar contra las políticas gubernamentales, sus costumbres, idioma, tradiciones, formas de gobierno y todo aquello que los identifica como grupo.

Alberto Saladino García, considera que el requisito fundamental para definir al *indio* es tomando en cuenta el origen de su precariedad y opresión económica y cultural. Asimismo, agrega que dicho término debe utilizarse únicamente para designar, ya no a los hombres de la época prehispánica, sino sólo a sus descendientes, supervivientes desde el arribo de los europeos hasta la fecha: primero: *Indio* es una palabra que procede del latín *indies*, con el que se llamó a los autóctonos, primero de las Indias Orientales y, después, a los de las Indias Occidentales; segundo: fue traído por los españoles cuando llegaron a América y con él designaron a los habitantes nativos desde el momento del "descubrimiento", lo que induce a pensar que se aplicó por equivocación y azar al creer que las tierras americanas eran tierras asiáticas; tercero: aún después de conocer que las tierras visitadas por Cristóbal Colón constituían otra porción territorial totalmente independiente del Viejo Mundo, se siguió empleando esa

⁶³ ORDÓÑEZ CIFUENTES, J. E. Rolando, Op. cit., p. 118.

palabra para designar a los aborígenes americanos, término que durante la etapa colonial adquirirá un significado muy preciso.

Nos parece bastante interesante el punto de vista de este autor, ya que efectivamente, el vocablo *indio* fue utilizado por los conquistadores españoles al llegar a los territorios que ellos consideraron eran las Indias, para referirse a los aborígenes americanos, por lo que es dable afirmar que dicha acepción fue empleada por un error geográfico. Sea como fuere, los conquistadores emplearon la acepción *indio* en forma despectiva. Por ello, Leopoldo Zea comenta que quienes justificaron la conquista y la colonización llamó a los habitantes de los pueblos prehispánicos "*homúsculos, hombrecillos, menos que hombres que, para su posible salvación, deberían subordinarse a sus nuevos amos, pagando con trabajo esclavo su salvación*".⁶⁴

Así, para Alberto Saladino García el *Indio de América*, "o por derivación indígena, es el individuo descendiente de los nativos prehispánicos que fue convertido en tal por la conquista de que fue objeto, cuyas constantes son el despojo de sus medios de producción, la sobreexplotación servil de su fuerza de trabajo, la destrucción de su cultura y la imposición de elementos culturales ajenos (...) Indios son las personas que hablan un idioma de origen prehispánico y que conservan rasgos de una cultura rica en tradiciones dignas de rescatar".⁶⁵

Consideramos que dicha definición refleja una realidad latente: los pueblos indígenas, en el caso de nuestra nación, efectivamente están identificados con el estrato social, económico y cultural más bajo, razón por la cual se les ha

⁶⁴ ZEA, Leopoldo, et. al., "El problema indígena", en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 339.

⁶⁵ Cfr. SALADINO GARCÍA, Alberto, Indigenismo y Marxismo en América Latina, Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1994, pp. 12 y 13.

tenido en el olvido históricamente, destruyéndolos paulatinamente, sin respetar su espacio y cultura propias.

De lo dicho hasta el momento, arribamos a la conclusión que la concepción que acerca del indio y de lo indígena se ha tenido a partir de la Colonia y hasta nuestros días, ha sido de discriminación y opresión, tratando de exterminarlos o en el mejor de los casos, haciendo que se asimilen a la demás población. Asimismo, se le identifica como los grupos que descienden de los pueblos prehispánicos y que han logrado sobrevivir, conservando sus tradiciones, costumbres y cultura milenaria, que son preciso que el Estado proteja.

2.2.2. INDIGENISMO Y ESTADO.

A lo largo de la historia de México, ha habido sujetos históricos que han pertenecido a sectores concretos de la sociedad mexicana, específicamente, a grupos no indígenas, que en cada etapa juzgaron y utilizaron a los indios o indígenas; desarrollando un pensamiento o conciencia y una acción indigenistas.

Para uno de los pioneros en el estudio del indigenismo en México, el filósofo Luis Villoro la *conciencia indigenista* es el conjunto de concepciones acerca de lo indígena que se han expresado a lo largo de nuestra historia; sobre la cultura del indio, sobre su vida, su mentalidad, su comportamiento, en una palabra, sobre su mundo histórico. Para él, a lo largo de la historia mexicana, español, criollo y mestizo han expresado en concepciones unitarias este proceso de conceptualización de lo indígena, pero atrás de este proceso de conceptualización existieron y existen las estructuras concienciales que responden a cada tipo de conceptualización de lo indígena, que están fundamentadas por ciertas condiciones económicas, sociales, políticas y jurídicas que las hicieron posibles.

Para Luis Villoro, la “doble faceta” de concepción y conciencia indigenistas, constituye lo que se llama *indigenismo*.⁶⁶ Sin embargo, si bien es cierto que el indigenismo es una ideología desde un *ego* que conceptualiza y toma conciencia del *otro* (indio). En este sentido, creemos que hace falta señalar que cada tipo de concepción de lo indígena necesariamente se va a expresar a partir de determinadas estructuras de poder y se va a plasmar en ciertas disposiciones legales para poner en acción dichos planteamientos y políticas. Esto es, hay ideologías, políticas y acciones prácticas *indigenistas* a lo largo de la historia mexicana.

Por ello es que vale la pena citar ahora la definición de Carlos Durand que concibe al *indigenismo* como una ideología y política fundamentalmente de Estado (tanto de viejo como de nuevo cuño), cuya finalidad es la de integrar social, económica y culturalmente al conjunto de poblaciones indígenas al proyecto del bl. que hegemónico en el poder en turno,⁶⁷ en cualquier periodo de la historia nacional a partir de la llegada de los conquistadores españoles.

En ese mismo sentido se pronuncia el investigador Miguel Oscar Padilla cuando concibe el indigenismo como una *Política para Indios* que “hace surgir de parte del Estado y de sus instituciones, una actitud ideológica, institucional y práctica (...) que va adquiriendo diversas modalidades con el transcurso del tiempo”.⁶⁸ En efecto, el proyecto ideológico-político del indigenismo ha contado, desde la época colonial hasta la actualidad, con distintas vertientes, expresiones y posturas.

⁶⁶ Vid. VILLORO, Luis, Los grandes momentos del indigenismo en México, Ediciones de la Casa Chata, México, 1984, pp. 10, 12 y 15.

⁶⁷ Cfr. DURAND ALCÁNTAR, Carlos Derechos indios en México ... derechos pendientes, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México, 1994, p. 108.

⁶⁸ VALDEZ P., M. Oscar, Política Indigenista, elementos para el desarrollo de las comunidades indígenas de México, UNAM, México, 1968, p. 21.

Aún más podemos aceptar, junto con Alejandro Marroquín que el indigenismo se convirtió en una *ideología política continental* con principios aplicables a todos los países de América, teniendo variantes acusadas en el proceso de su realización práctica en escala nacional: Así pues, el indigenismo frecuentemente asume en el respectivo país una orientación fundamental de carácter estratégico, sin perjuicio de que participe de otras características que son comunes a todas las ideologías políticas indigenistas.

Cabe hacer hincapié en que la *idea central* del indigenismo es incorporar a las poblaciones indígenas al “proyecto mayor”, dictando verticalmente desde el poder centralizado los lineamientos a seguir, aunque se tome, en mayor o menor medida en consideración, se consulte o incluso se haga participe al sujeto colectivo indígena, en vistas a mantener el sistema hegemónico de poder y dominio, en este caso ejercido sobre los indígenas. Esto es, no considerando al indígena como sujeto colectivo autónomo y con derechos de autodeterminación como pueblos, capaz de establecer y gestionar democráticamente las formas de relación con el Estado-gobierno y con el conjunto de la sociedad civil; sujeto colectivo con reconocimiento jurídico-político para ejercerlo en su propia vida colectiva, en sus formas de propiedad, en sus instituciones políticas, en sus normas jurídicas consuetudinarias, en sus costumbres; en fin, en toda su vida económica y sociocultural.

2.2.3. LAS POLÍTICAS INDIGENISTAS EN LA COLONIA Y SU MARCO JURÍDICO.

A través de la historia ha quedado demostrado que los pueblos conquistadores imponen por la fuerza a los pueblos conquistados sus leyes, costumbres, tradiciones y cultura en general, haciendo desaparecer lo ya existente, o en el mejor de los casos, únicamente conservando aquello que no pone en peligro sus intereses. En el caso de los pueblos indígenas conquistados

por los españoles, y que dio inicio a tres siglos de dominación en lo que se conoce como la Colonia, se sigue tal principio, ya que como lo iremos explicando en los siguientes apartados, los españoles no únicamente impusieron en la Nueva España sus leyes y costumbres, sino también fueron tratando de exterminar los vestigios de los pueblos prehispánicos, sin respetar sus formas de organización social, política y económica.

Digamos que esa fue la política indígena en general imperante durante la época, lo cual quedó sustentado en la legislación aplicable. Precisamente lo que pretendemos explicar en los siguientes puntos es la política indígena en la Colonia y su marco jurídico, que nos permita apreciar si fue favorable o desfavorable a los pueblos indígenas.

Podemos afirmar que las políticas en materia de indígenas adoptadas durante la Colonia persiguieron un objetivo central: que los pueblos conquistados se sometieran a las costumbres, tradiciones, derecho consuetudinario y organización ordenadas desde la España, sin importarles respetar y salvaguardar el mundo prehispánico que ellos encontraron.

Como prueba de ello, a continuación estudiaremos algunos aspectos en los cuales queda patentizado el sucumbimiento del mundo indígena ante el español.

2.2.4. COLONIALISMO JURÍDICO.

Como lo apuntamos oportunamente, los pueblos prehispánicos tuvieron su derecho, primordialmente consuetudinario. Empero, después de la Conquista, los españoles impusieron su sistema jurídico; mientras que "el derecho indígena sufrió la influencia de los sistemas jurídicos europeos, muy diferentes a las

normas del derecho indígena, y éste se adaptó a ellos para poder seguir existiendo".⁶⁹

Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas comentan que en la Colonia, el derecho vigente estuvo constituido por el principal y el supletorio: "el primero constituido por el derecho indiano, entendido en su expresión más genérica, es decir, que comprendía tanto las leyes *stricto sensu* cuanto las regulaciones positivas, aún las más modestas, cualquiera que fuese la autoridad de donde emanaran, pues es sabido que varias autoridades coloniales -Virreyes, Audiencias, Cabildos- gozaban de un cierto margen de autonomía que les permitía dictar disposiciones de carácter obligatorio; y el segundo constituido por el Derecho de Castilla".⁷⁰

Es decir, las leyes que rigieron en la Nueva España fueron esencialmente de origen español. Tal situación es explicada con mayor detalle por José Luis Soberanes quien refiere, primeramente, que el derecho castellano fue el que rigió en las posesiones españolas de América y Asia (las Indias). Sin embargo, "siendo la realidad indiana tan diferente de la castellana del renacimiento, se tuvo que dictar una serie de disposiciones propias para las colonias, lo que en su conjunto se ha venido llamando derecho indiano, de tal suerte que sin eliminarse el derecho castellano de las colonias, coexistieron ambos regímenes legales, de tal manera que al derecho castellano lo tenemos que ver como ley general y al derecho indiano como ley particular; esto es, que para resolver una cuestión jurídica se debería preferir a éste sobre aquél".⁷¹

⁶⁹ CORDERO AVENDAÑO, Carmen, Op. cit., p. 251.

⁷⁰ CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y Carrancá y Rivas. Raúl, Derecho Penal Mexicano. Parte General, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1995, p. 116.

⁷¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 57.

José Luis Soberanes hace una aclaración importante relativa a que el derecho indiano no existió como tal, al no ser propiamente un sistema jurídico u ordenamiento legal, sino una forma para englobar todas las normas de derecho colonial español expedidas desde 1492 hasta 1821, por lo que a México se refiere. "La razón de ello estriba en que la Corona de Castilla generalmente promulgaba disposiciones especiales para una determinada provincia de ultramar y de manera excepcional daba normas generales para Indias; es más, cuando se quería que una misma disposición se aplicara en varias o en todas las comunidades indianas prefería repetir las para cada una de ellas en vez de promulgarla con carácter general...".⁷²

Asimismo, el referido autor comenta que existieron dos clases de derecho indiano:

- a) *Metropolitano*. Eran disposiciones emanadas de las autoridades centrales de Madrid (por ejemplo, el rey o el Consejo), las cuales quedaron expresadas en la ley, la real pragmática, la real provisión, la real cédula, la real carta, la real ordenanza, la real instrucción, así como el decreto, la orden y el reglamento, que fueron usados a partir de 1700, durante el gobierno de los borbones.
- b) *Criollo*. Expedido por las autoridades locales (verbigracia: el virrey o audiencia real), que se manifestó "a través de los mandamientos y las ordenanzas o autos de gobierno de la superior autoridad gubernativa (virreyes, presidentes-gobernadores y gobernadores) junto con los autos acordados de los reales acuerdos de las audiencias virreinales y pretoriales".⁷³

⁷² SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 58.

⁷³ Ibid, p. 60.

Aparte del Derecho Castellano e Indiano, también se aplicó el Derecho indígena integrado por aquellas normas que aún siguieron vigentes, pues aún cuando con el devenir del tiempo se fueron aplicando en menor medida, "no debemos olvidar que había disposición expresa en el sentido de que tales normas deberían respetarse en los negocios jurídicos de las Indias, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes fundamentales de la monarquía española y a la religión católica..."⁷⁴

Nos resulta interesante destacar esto último, pues deja en claro que las normas indígenas prácticamente no tuvieron vigencia en la Colonia, subsistiendo únicamente aquellas que no contravenían a las provenientes de la Corona Española, lo que lógicamente no tuvo sentido, puesto que el derecho consuetudinario prehispánico distó bastante del español, dadas las realidades opuestas que regulaban.

Así las cosas, recapitulando lo dicho hasta el momento, tenemos que el derecho aplicable durante la Colonia estuvo integrado por:

- El Derecho Castellano;
- El Derecho Indiano; y
- El Derecho indígena.

Aunque aclarando que los dos primeros fueron básicamente los que tuvieron vigencia.

Pasando a referirnos a los ordenamientos más importantes que rigieron durante la Colonia, tenemos las *Leyes de Burgos* de 1512; la *Provisión de Granada* de 1526; las *Leyes Nuevas* de 1542; las *Ordenanzas sobre*

⁷⁴ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 58.

descubrimientos, población y pacificación de los indios de 1573, el Fuero Juzgo, el Fuero Viejo, el Fuero Real, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas Reales, las Leyes de Toro, la Nueva Recopilación y Novísima Recopilación y las Leyes de Indias, principalmente.⁷⁵

En suma, lo que nos interesa dejar en claro es que una de las formas en que los españoles sometieron a los pueblos indígenas fue imponiéndoles su sistema jurídico, ya que si bien existieron algunas leyes que les otorgaron cierta personalidad jurídica y libertad en asuntos legales, en el fondo la Colonia nunca reconoció los derechos de los indígenas, tal y como éstos los concebían.

2.2.5. TRANSFORMACIONES DE LA CULTURA Y DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS SOCIEDADES PREHISPÁNICAS.

Como lo señalamos oportunamente, los pueblos prehispánicos tuvieron su peculiar forma de organización social, política y cultural, primordialmente a través del *Calpulli*. Sin embargo, una vez que hubieron conquistado los españoles la Nueva España, impusieron su organización social y política, totalmente distinta a la de los indígenas, quienes tuvieron que someterse a ella, incluso sin comprenderla, *so pena* de desaparecer, lo que ocurrió paulatinamente, como lo demuestra el hecho que actualmente sobreviven contadas poblaciones indígenas.

En este contexto, tenemos que una vez que Hernán Cortés derrotó al pueblo mexica, su primer acto de administración fue mandar construir la capital de lo que sería la Nueva España, sobre las ruinas de la que en un tiempo fue la Gran Tenochtitlan. El segundo consistió en ampliar sus dominios y organizar al pueblo conquistado, impregnándole la cultura española.

⁷⁵ MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14ª ed., Edit. Esfinge, México, 1997, p. 54.

Con relación a las transformaciones en el régimen de propiedad, substituyó el régimen comunal *Calpulli* que tenían los nativos, por el régimen de propiedad privada individual. Así fue como, salvo pequeñas excepciones, los españoles realizaron el despojo de propiedades de los pueblos indígenas, sin que estos comprendieran la nueva forma de organización territorial impuesta.

Los conquistadores fundamentaron su propiedad sobre la Nueva España, en las bulas Alejandrinas, emitidas por el Papa Alejandro VI, en calidad de autoridad arbitral, entre las cuales podemos señalar las siguientes:

- a) La *Inter Caetera* o *Eximiae Devotionis Sinceritas* del 3 de mayo de 1493.
- b) La *Inter Caetera* del 4 de mayo de 1493.
- c) La *Hodie Siquidem* en la tarde del 4 de mayo de 1493.⁷⁶

En relación con las formas de tenencia de la tierra, los españoles trataron de abolir las antiguas instituciones indígenas, para lo cual implantaron una serie de propiedades con distintas modalidades que podemos agrupar del modo siguiente, tomando como referencia la clasificación elaborada por Martha Chávez Padrón:⁷⁷

1. La propiedad privada. La cual se dividió en:

a) *La encomienda*. Era una donación de grandes extensiones de terreno en los que se incluía un número determinado de nativos, en beneficio de una persona que, elegido por el soberano, tenía el derecho de cultivar la tierra y

⁷⁶ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 46.

⁷⁷ Cfr. CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, 11ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, pp. 189-193.

aprovecharse de sus productos naturales y de utilizar la fuerza física de los indios, teniendo sólo la obligación de convertir a los encomendados al cristianismo.

b) *Mercedes reales*. Durante el siglo XVI y la primera mitad del siglo XVII, la merced fue el medio más extendido para obtener la propiedad privada de la tierra y su concesión fue un atributo de los virreyes, por delegación del monarca, quien sólo en ocasiones especiales las expedía directamente o las confirmaba. La merced se daba en distintas extensiones, según los servicios a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra. Estas mercedes se daban al principio en calidad de provisionales, mientras el titular cumplía con los requisitos para consolidar la propiedad, de residencia y de labranza, y una vez cumplidas éstas condiciones, se debían confirmar.

c) *Caballerías*. Era una medida de tierra que se mercedaba a un soldado de caballería, y se concedía a quienes habían combatido a caballo.

d) *Peonías*. Era una porción de tierra que se mercedaba a un soldado de infantería; consistente en una quinta parte de la caballería.

e) *Suertes*. Era un solar para labranza que se destinaba a cada colono que se integraba a una capitulación, siendo de aproximadamente diez hectáreas.

f) *Compraventa*. Las tierras del Tesoro Real pasaron a manos de particulares a través de una compraventa.

g) *Confirmación*. La mayoría de las tierras cedidas por la Corona no fueron debidamente requisitadas y tituladas, por lo cual se hizo necesario que las mismas fueran confirmadas para que las tierras fueran legítimas poseídas.

h) Prescripción. Era una forma de adquisición de la tierra que servía como fundamento para promover en su oportunidad la composición.

2. La propiedad intermedia. La cual se dividió en:

1. Composición. Estas podían ser promovidas por quienes poseyeran tierras en exceso, sin justos títulos, las compras irregulares, mediante el pago al fisco de una cierta cantidad de dinero. Tenían derecho a promover la composición tanto los particulares sobre su propiedad individual, como las comunidades respecto de sus posesiones colectivas.

2. Capitulación. Eran las concesiones a empresarios que la Corona otorgaba con el fin de colonizar ciertos territorios o fundar una población a cambio de recibir en propiedad determinada cantidad de tierras.

3. Reducciones de indígenas. Con el fin de facilitar el control y administración de los numerosos grupos indígenas, así como de su evangelización, la corona ordenó a mediados del siglo XVI la reducción de los indios, esto es, su concentración en determinadas áreas o poblaciones, pero siempre especificando que éste proceso se realizara sin generar conflictos, contando siempre con la voluntad de los afectados y sin que fuere argumento para el despojo de sus tierras.

Podemos decir que ésta fue una forma de ir segregando y desapareciendo a los pueblos indígenas, ya que no se les permitía a los españoles convivir con ellos, ni casarse.

3. La propiedad de tipo colectivo. La cual se fragmentó en:

a) *Fundo legal*. Terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos, plazas y casas de los pobladores.

b) *Ejido y dehesa*. El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad.

c) *Propios*. El aprovechamiento de ambos estaba dedicado a sufragar los gastos públicos, por lo que eran entregados a los Ayuntamientos integrando su patrimonio, y en consecuencia no podían ser transmitidos a terceros.

d) *Montes, aguas y pastos*. De acuerdo con la disposición 7ª de las *Leyes de Indias*, los montes, aguas y pastos de los lugares contenidos en las mercedes, que fueran comunes tanto a los españoles como a los indios, eran considerados como de propiedad y de disfrute comunal.

e) *Tierras de común repartimiento*. Eran tierras bajo la autoridad del ayuntamiento, debiéndose explotar de modo individual mediante sorteos.

Otra de las transformaciones que tuvieron que soportar los pueblos indígenas en cuanto a su forma de gobierno, fue la imposición del municipio como forma de organización económica y política de los pueblos, institución de origen español. Sobre el particular, debemos decir que el primer municipio que se fundó en la Nueva España fue el de la Villa Rica de la Veracruz, de fecha 22 de abril de 1519, “que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del Rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez, y se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva

España”.⁷⁸ Dicho municipio estuvo integrado por dos alcaldes: Portocarrero y Montejo; como regidores figuraban Alfonso de Avila, Sandoval y los hermanos Alvarado; como Alguacil, Juan de Escalante; como capitán Pedro de Alvarado y Diego de Godoy como escribano.

El segundo Municipio fue el Ayuntamiento de Coyoacán, instalado cinco años después, el 8 de marzo de 1524.

Durante el período que comprendió la Colonia, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos; aunque cabe aclarar que la participación de los gobernados era bastante reducida, como lo ejemplifica el que sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular, al menos teóricamente. Y es que en España, Carlos V y sus sucesores habían puesto fin a las libertades municipales, situación que fue heredada a nuestro país.

2.2.6. EL ESTATUS ESPECIAL DE TUTELAJE DE LOS INDIOS.

Como lo hemos venido señalando, la mayoría de la legislación aplicable en la Nueva España fue elaborada desde España, lo cual provocó que los indígenas no las comprendieran por estar en un idioma desconocido, ignorando además su procedimiento de aplicación de las mismas, situaciones que los colocaron en estado de “indefensión”, siendo algo consustancial al sistema de dominación (incluido lo jurídico) y no propio a la naturaleza de éstos.

Es decir, en la Colonia los indígenas fueron considerados hombres menores o incapaces que ameritaban protección. La creación del *Juzgado General de Indios* (1591-1813) permitió a la autoridad dominante mantener el monopolio

⁷⁸ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Edit. Porrúa, México, 1998, p. 308.

de la *jurisdictio*, de tal manera que las *normas tutelares* de los indios fueran aplicadas siempre y cuando no afectaran los intereses de la monarquía. Cabe señalar que este juzgado fue sostenido mediante un fondo formado por una aportación igual por todos los indios tributarios del reino. En dicho *Juzgado General de Indios* se realizaban las acusaciones jurídicas colectivas, llamadas *Capitulos*, siendo preferidos por los indios: por un lado, porque los protegía de las persecuciones y represalias de la autoridad acusadora; y por el otro, en virtud de ser más eficaz y expedita esta autoridad que los demás recursos.

Según lo indica Miguel Oscar Valdéz, esta situación o *status* jurídico especial de los indígenas, aunque formalmente semejante al de los españoles, (cuando quedó suprimida la posibilidad de esclavitud para los indios que hacían la guerra y que no aceptaban el yugo español, hacia la segunda mitad del siglo XVI, ya que eran considerados vasallos pero libres,) en la realidad se les tuvo como una categoría especial, muy similar a la de los miserables en España, sometiéndolos a un *régimen de tutela y protección*.⁷⁹

Para Jorge Alberto González Galván, dicho sistema de *protección* judicial del Estado colonial respecto a los indios fue concebido y aplicado no para reconocer los derechos políticos y sistemas jurídicos indios, sino para canalizar, a través de las normas y procedimientos concebidos por los *no indios*, los conflictos en donde estuvieran involucrados, con el fin de preservar la paz monárquica. Dicho *sistema tutelar* pretendía cierta equidad, reconociendo las desigualdades reales. Para dicho autor, tal sistema era justo, aún sabiendo que este criterio estaba fundado en un contexto de dominación, ya que se dio algo así como una “discriminación positiva” que establecía y permitía el reconocimiento de las diferencias sociojurídicas étnicas, y en consecuencia de su preservación.⁸⁰

⁷⁹ Cfr. VALDEZ, Oscar, Op. cit., p. 30.

⁸⁰ Cfr. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, Op. cit., pp. 96 y 97.

Por nuestra parte, pensamos que fue una protección mínima la otorgada a los indios durante la Colonia, ya que si verdaderamente la Corona Española hubiera querido proteger los derechos de aquellos, lo más conveniente hubiera sido que tanto la aplicación de las leyes, como el acceso a los tribunales se hubiera llevado a cabo en forma indistinta, para españoles e indios, cuando en realidad no aconteció así, ya que como hemos visto se crearon tribunales para los indígenas para resolver sus conflictos.

2.2.7. EL DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA EN EL MÉXICO COLONIAL.

Antes de adentrarnos al desarrollo de este punto, conviene explicar lo que es el Derecho consuetudinario. Al respecto, Carmen Cordero expresa que es "el conjunto de normas que rigen la vida y las relaciones en los pueblos y que la autoridad hacia o hace respetar 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".⁸¹

Por su parte, Jorge Alberto González Galván considera que el Derecho consuetudinario consiste en una concepción y una práctica de los usos y costumbres sociojurídicos de los grupos indios basados en su historia y modos de vida identitarios venidos, no sin modificaciones y transculturaciones importantes, desde su devenir histórico prehispánico.⁸² Este derecho se apoyó tanto en *la escritura* como en *la oralidad*, no sólo para resolver los conflictos entre los hombres, sino también los de la relación entre éstos y la naturaleza. Tal derecho es el resultado de una visión global o cosmogónica de la existencia donde todo

⁸¹ CORDERO AVENDAÑO, Carmen, Op. cit., p. 250.

⁸² Cfr. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *Derecho Indígena* Edit. McGraw-Hill-UNAM. México, 1997; p 118.

está relacionado; hay una tradición jurídica cosmogónica en su doble manifestación: oral y escrita.

Luego entonces, debemos concebir al Derecho consuetudinario como las normas que rigen a las comunidades indígenas, basadas en sus usos y costumbres, que para ellas tienen el carácter de obligatorias. Esto queda corroborado por el siguiente comentario de Carmen Cordero: "Así es la costumbre del pueblo, la costumbre es la ley. La costumbre es del pueblo y nada la cambia",⁸³ con lo cual daban a significar que las actividades reiteradas practicadas por ellos y que eran consideradas como obligatorias, constituían las normas vigentes, aunque no constaran en forma escrita.

Ahora bien, como lo hemos venido reiterando, la Conquista no sólo sirvió a la Corona Española para imponer sus leyes, costumbres, religión y gobierno, sino igualmente, para ir paulatinamente haciendo desaparecer toda la cultura prehispánica, lo que implicó necesariamente dejar de tomar en cuenta el Derecho consuetudinario de los pueblos.

Porque como ejemplificativamente lo expone Jorge Alberto González Galván: "El tribunal especial que se creó para juzgar a los indios en la Nueva España, fue en los hechos el espacio de aplicación de las normas castellanas, sin tomar en cuenta los llamados 'usos y costumbres'; es decir, el conjunto de normas consuetudinarias de los pueblos indios. Se preocuparon por saber cuáles fueron éstas antes de la Conquista, pero no durante el proceso colonial".⁸⁴

⁸³ CORDERO AVENDAÑO, Carmen, Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula, FONAPAS, Oaxaca, México, 1982, p. 250.

⁸⁴ GÓNZALEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Tradiciones jurídicas diferentes", en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 202.

Así las cosas, a los conquistadores no les interesó tomar en cuenta el Derecho consuetudinario para mantenerlo vigente durante la Colonia. Pese a los afanes por acabar con todo lo prehispánico, durante tres siglos el derecho consuetudinario indígena coexistió, pero hegemonizado con el derecho estatal español. Es decir, la Colonia hizo coexistir jerárquicamente, más que convivir igualitariamente esas dos formas de derecho, y aunque el derecho virreinal y el consuetudinario compartieron el mismo espacio y al mismo tiempo, éste último siempre estuvo subordinado al primero. Baste ilustrar esto con el siguiente comentario de José Luis Soberanes: "... había disposición expresa en el sentido que tales normas (indígenas) deberían respetarse en los negocios jurídicos de las Indias, siempre y cuando no fueran contrarias a las leyes fundamentales de la monarquía española y a la religión...".⁸⁵

Así, el Derecho consuetudinario se aplicó en territorios de los indígenas, y pese a la hegemonía colonial, subsistieron sus raíces y peculiaridades. Por consiguiente, se puede sostener que la sobrevivencia del derecho consuetudinario indígena estuvo estrechamente ligada a la lucha contra la desaparición de su base de aplicación sociocultural: la tierra y sus formas de propiedad colectivas, ejercidas por los pueblos indios.

2.2.8. EL FACTOR RELIGIOSO Y LAS COMUNIDADES INDIAS.

Otro de los ámbitos en que se percibió la influencia de la Corona Española fue en el religioso. Antes de la Conquista, cada pueblo prehispánico tenía y adoraba a sus dioses, mediante sus ritos y sacrificios particulares. Empero, los conquistadores impusieron a los indígenas, durante la Colonia, su propia religión católica, la cual fue transmitida por varios frailes y misioneros, como lo explicaremos a continuación.

⁸⁵ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 58.

Aunque ciertamente las prácticas religiosas de los indígenas y de los españoles eran distintas, Guillermo Floris Margadant encuentra ciertos aspectos que pudieron facilitar la conversión del catolicismo de los pueblos indígenas. Así comenta: "El catolicismo no encontró grandes obstáculos en las Indias; con sus matices politeístas, implícitos en el panteón de sus santos (...) pudo formar puentes hacia el pensamiento religioso indio, sugiriendo inoficialmente relaciones como entre Tonantzin y la Virgen. Además, la religión azteca tenía ideas sobre una vida más allá de la tumba, con premios y castigos, que podían transformarse en ideas cristianas. También el bautismo y la confesión encontraban puntos de coincidencia en las prácticas indígenas".⁸⁶

Sin embargo, existieron otros rasgos que dificultaron la adopción del catolicismo por parte de los indígenas, verbigracia: la costumbre pagana de los sacrificios humanos y del canibalismo ritual; así como acostumbrar a los indios al matrimonio monogámico cristiano.

La tarea de introducción de la religión católica entre los pueblos indígenas; la necesaria conciliación entre los indígenas y la religión cristiana, y la organización de su vida familiar, fue llevada a cabo, en gran parte, por el clero regular (los frailes). Primeramente, llegaron los franciscanos (caritativos para otros y austeros para con ellos), bajo el amparo de una bula de León X, de 25 de abril de 1521, quienes se establecieron en el centro del país, entre los que sobresalieron Pedro de Gante, Martín de Valencia y sus "doce apóstoles", Francisco Ximenes de Cisneros (consejero de Isabel la Católica) y Juan de Zumárraga (protegido de Carlos V).⁸⁷

⁸⁶ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 121.

⁸⁷ Cfr. Ibid, p. 122.

Posteriormente, a partir de 1526, arribaron los dominicos, más legalistas, quienes se asentaron en Oaxaca, Chiapas y Guatemala. Finalmente, llegaron los agustinos en 1533.

Los frailes pertenecientes a las órdenes mendicantes evangelizadoras comprendieron rápidamente que su actividad evangelizadora resultaba más eficaz si mostraban un discreto respeto hacia ciertas costumbres y creencias de los pueblos indígenas; si hablaban sus lenguas y convivían con ellos. De hecho, las primeras generaciones de frailes de la Nueva España verdaderamente actuaron con dedicación y heroísmo a su labor: "... la organización de los indios en sus parroquias, en `cofradías, con enseñanza en las `doctrinas y con juegos, danzas y `misterios, en que la educación religiosa fue combinada con elementos de alegría y devoción, debe haber contribuido considerablemente a la felicidad de una población sencilla, confusa por verse expulsada de su tradicional jerarquía cósmica".⁸⁸

Ejemplos sobran para ilustrar lo anterior. En primer lugar, fray Antonio de Montesinos, en un sermón pronunciado el 14 de diciembre de 1511, recriminó a los colonos españoles el maltrato inhumano infringido a los indígenas. Asimismo, el dominico fray Francisco de Vitoria, señaló que "los indios antes de la llegada de los españoles ejercían un legítimo derecho de propiedad; el emperador no era un señor universal ni el Papa señor temporal; si los bárbaros no querían reconocer su dominio no se les podía hacer la guerra por ello ni ocupar sus bienes, aunque se negaran a recibir la fe...".⁸⁹

Así también, Juan de Zumárraga logró evitar que Nuño de Guzmán continuara su sangrienta política, que casi llegó a ser un genocidio de los pueblos

⁸⁸ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., pp. 122-123.

⁸⁹ Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., pp. 47-48.

indígenas; *Tata Vasco* hizo intentos por establecer en Michoacán comunidades indígenas, inspiradas en la *Utopía* de Tomás Moro.⁹⁰

Pese a lo anterior, la política de los líderes de la colonización fue claramente demoler las religiones indígenas y para ello pusieron manos a la obra echando todos los recursos de control disponibles, incluidos los jurídicos civiles y religiosos. Así fue que el sistema sociocultural indígena y el derecho consuetudinario cosmogónico inserto en él, íntimamente asociado a lo religioso, sufrió graves quebrantos. A consecuencia de ello, muchos grupos étnicos sucumbieron con su cosmovisión religiosa, aunque otros reconstituyeron su identidad a partir de los elementos socioculturales que rescataron de su pasado, así como de elementos que les fueron impuestos y ellos retomaron.

La empresa evangelizadora no sólo fue una misión religiosa, sino sociocultural, siendo la justificación más poderosa de la dominación europea en América y de la práctica colonial en sus principales expresiones. Ejemplo de esto es el pensamiento de Vitoria, quién señaló: "El derecho de predicación de la fe cristiana, la sociedad y comunicación natural entre los hombres, la tiranía de los señores indios, el derecho de elección de los bárbaros, la alianza entre indios y españoles, el hecho que los indios una vez cristianizados eran obligados por sus príncipes a abrazar la idolatría, la potestad del Papa de que si habiendo causa razonable podía destituir un príncipe infiel por un cristiano y la incapacidad de algunos indios de gobernarse a sí mismos, justificaba la presencia europea en Indias".⁹¹

En el mismo tenor se pronuncia Juan Solórzano Pereyra al justificar la penetración española en las Indias, entre otras causas, por razones religiosas al

⁹⁰ Cf. MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 123.

⁹¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 49.

afirmar la vocación divina de los españoles para someter a los indios y el que se pueda conceder el gobierno de los indios a quien se encargue de su predicación.⁹²

En tal sentido, los frailes se enfrentaron no solamente a ciertos funcionarios reales, sino a los colonos y al clero secular, quienes amenazaban sus posiciones preeminentes en las comunidades y, por ende, su fuente de poder e incluso de sustento. Pero ocurrió que el mismo compromiso de los frailes de proteger a los indígenas de las acciones destructoras, hizo surgir en su contra una constelación de intereses de tal envergadura que, a su vez, los empujaba a buscar alianzas con sectores de los propios explotadores españoles, con el fin de impedir la disolución de las comunidades y, por tanto, de su propio poder.

Así, algunos frailes chocaron con funcionarios virreinales debido a la insaciable rapacidad de éstos y a los abusos que en general cometían en perjuicio de los indígenas, amenazando al mismo tiempo el poder de los misioneros en los pueblos indios.⁹³

En resumidas cuentas, la religión constituyó en un instrumento de dominación española hacia los indígenas, que se realizó a través de diversas organizaciones seculares como los franciscanos y dominicos. Y aunque hubo algunos frailes que pretendieron defender los intereses de los indígenas, lo cierto es que la religión católica, poco a poco adquirió fuerza, a grado tal que la población mexicana actual, en su gran mayoría es adepta a tal religión. Naturalmente que en la medida que la religión católica cobró fuerza, las de los indígenas fueron desapareciendo, convirtiéndose a aquella, lo que facilitó a los conquistadores la dominación, ya que impregnó a los indígenas de un espíritu de resignación y aceptación de su suerte, que hasta el momento subsiste.

⁹² Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 50.

⁹³ Cfr. DÍAZ-POLANCO, Héctor, Op. cit., p. 85.

2.2.9. EL PROBLEMA DE LA "REPÚBLICA DE INDIOS" EN LAS POLÍTICAS INDIGENISTAS.

Durante la Colonia, la Corona Española adoptó una política segregacionista respecto a la población existente en la Nueva España; es decir, trató de constituir dos "Repúblicas": una en la cual estuvieran los españoles junto con los criollos, negros y mulatos; y otra, la de los indígenas. Así lo confirma Oscar Valdéz, cuando sintetiza los puntos de las "políticas de población" hacia los indígenas, a saber:

- a) Mantenerlos separados del resto de la población;
- b) Dejarlos en libertad de cambiar de residencia; y
- c) Congregarlos donde anduviesen dispersos.

Así, "los indios no podían vivir en los barrios españoles de tales ciudades, a excepción de lo indios artesanos con tienda propia, y los criados de los españoles (naborios)".⁹⁴

Un tipo de fundación destinada a recibir a la población indígena fue la reducción de indios, la cual únicamente pudo llevarse a cabo, parcialmente, a partir de 1598, bajo el gobierno del virrey conde de Monterrey, "a pesar de las protestas de los indios, desarraigados de sus lugares habituales, de los frailes, que en las nuevas reducciones se vieron generalmente sustituidos por clero secular, y de muchos encomenderos, que perdieron tributos y mano de obra".⁹⁵

En dichas reducciones, "los españoles no tenían derecho a residir, y un viajero español sólo podía quedarse allí dos días (salvo fuerza mayor); mercaderes españoles o mestizos, empero, podían quedarse allí un día más. En

⁹⁴ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 89.

⁹⁵ Idem.

los casos en que la reducción contara con un hotel, un español no podía hospedarse con una familia india...".⁹⁶

Además de las reducciones de indios y de los indios sometidos a encomiendas, debemos mencionar que en regiones todavía insuficientemente exploradas, frecuentemente los jesuitas y otros frailes establecieron, con autorización de la Corona Española, sus *misiones*, formando pueblos de indios bajo la autoridad de un fraile y sus asistentes. Así fueron añadidos, por ejemplo, desde 1697, la Baja y Alta California a la Nueva España.⁹⁷

Sin embargo, pese a la política segregacionista adoptada por la Corona Española, los españoles penetraron rápidamente en los pueblos indios y junto con ellos los mulatos y negros. La nueva distribución de la población indígena se debió principalmente a la actividad económica de los españoles, quienes concentraban a una gran cantidad de indígenas en las minas, en las haciendas ganaderas y agrícolas y en las ciudades.

Héctor Díaz-Polanco afirma que el fracaso de la política segregacionista obedeció a la actividad económica del régimen colonial, basada en la fuerza de trabajo india en calidad y en cantidad; a la empresa cultural de transformar la vida india según los cánones socioculturales (y en ese sentido también jurídico-políticos) surgidos y dirigidos de la metrópoli española; y a la misión evangelizadora de convertir al cristianismo católico a la masa de indios.

De esta forma, se conformó más un tipo de organización espacial y de control de la población nativa, que dos entidades o "Repúblicas" social y económicamente separadas, porque "de hecho, los pueblos y barrios de indios se

⁹⁶ MARGADANT S., Guillermo Floris, p. 90.

⁹⁷ Cfr. Idem.

mantuvieron a todo lo largo del régimen colonial firmemente vinculados al resto del sistema”⁹⁸.

Por ello, a la larga, la prohibición a los europeos, criollos y a la casta de mestizos de establecerse en los pueblos de indios, y los esfuerzos para evitar que éstos pasaran a convivir con los españoles, resultaron inoperantes, ya que a partir del siglo XVII, el número de indios y de las castas mestizas que se trasladaba a los asentamientos predominantemente españoles y criollos fue en aumento, a tal grado que el proceso de mestizaje biológico y sociocultural comenzó a hegemonizar la dinámica de los modos de vida durante los siglos XVIII y XIX, hasta conformar una nación mestiza; sólo que ésta no consideró la pluriculturalidad que se mantuvo debido a la persistencia de las comunidades y pueblos de indios y sus formas peculiares de manifestación sociocultural y político jurídicas.

Luego entonces, paradójicamente, la política colonial de *segregación*, fundada en las reducciones o congregaciones a pueblos de indios, más bien hizo posible que éstos mantuvieran, reprodujeran y desarrollaran identidades propias, situación que no estaba en los planes de la Corona Española, que en todo momento y merced a su legislación, hizo todo lo posible por dismantelar los elementos prehispánicos comunitarios o de cohesión sociocultural de los grupos indígenas, con éxito apreciable. Pero los procesos indigenistas implantados dieron como resultado que la misma organización de los pueblos con sus cabildos o ayuntamientos, sus ejidos, sus tierras de comunidad, sus cajas de comunidad, sus cofradías, sus fiestas, etc., permitiera el desarrollo de formas comunales de vida e hiciera surgir nuevos elementos socioculturales y político-jurídicos que se convirtieron en materia de identidades renovadas que, sin embargo, no han dejado de modificarse y reestructurarse hasta nuestros días.

⁹⁸ DÍAZ-POLANCO, Héctor, Op. cit., p. 82.

En síntesis, si se consideran todos los factores de índole económica, social, política y cultural, todos ellos emanados de los imperativos coloniales, se tendrá que concluir que al interactuar en su conjunto, todos ellos impedían en la práctica la coexistencia de dos "Repúblicas" con sus propios fundamentos o lógicas de funcionamiento. Así, la llamada "República de Indios", fue una manera básicamente formal de referirse a un inmenso conglomerado de pueblos y barrios de indios, convertidos realmente en establecimientos de tributarios y de fuerza de trabajo explotable.

Como corolario del presente capítulo, concluimos que la Etapa Colonial forjó la conformación de las poblaciones indígenas, no como una comunidad mayoritaria, con presencia social, económica y política, sino como un grupo marginado, que fue siendo relegado, haciendo desaparecer su cultura y pasado histórico, salvo aquellos aspectos que no contrariaban el régimen español. Así, los conquistadores impusieron en la Nueva España su cultura, legislación, religión, costumbres, que por ser contrarias al régimen prehispánico, provocaron que los pueblos indígenas tuvieran que asimilarse a él, o como ocurrió, mantenerse al margen de la sociedad novohispana, sobreviviendo con sus usos, costumbres y cultura, que no fueron protegidos por el régimen de entonces.

CAPÍTULO III

SITUACIÓN INDÍGENA Y POLÍTICAS INDIGENISTAS EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE Y MODERNO.

La Independencia de México iniciada en 1810 y culminada en 1821, que concluyó con el yugo a que estuvo sometido nuestro país a la Corona Española, no significó cambios favorables para los derechos de los indígenas, ya que como lo explicaremos oportunamente, las transformaciones económicas, políticas y sociales que se fueron gestando durante las etapas independiente y moderna no incluyeron a los mismos, por lo cual es lógico apreciar que en las diversas Constituciones que rigieron en nuestro país, no se destinó ningún apartado tendiente a proteger a las comunidades indígenas (que en aquellos tiempos eran la mayor parte de la población), creyendo los Poderes Constituyentes que por el sólo hecho de proclamar la igualdad de los hombres ante la ley iba, como por arte de magia, a garantizar los derechos y cultura indígenas, Sin darse cuenta que el mundo institucional que se estaba creando, ni lo conocían los indígenas, ni su opinión era tomada en cuenta en la elaboración de las leyes. Podemos decir que el México Independiente creó un contexto social, económico y político que marginó a los pueblos indígenas, no obstante que estos representaron la fuerza humana que contribuyó grandemente al triunfo de los movimientos libertario y social de principios del siglo XIX y del XX:

Por otro lado, hemos de decir que en el siglo pasado, tuvieron lugar algunos períodos claves en nuestra historia, verbigracia, la Reforma y la dictadura porfirista, que tuvieron su importancia respecto a los indígenas, porque no siempre las distintas leyes que se promulgaron cumplieron con los objetivos que perseguían, como lo era, proteger los intereses de las clases sociales más bajas. Ejemplo de ello son las leyes de desamortización y la Ley Lerdo, promulgadas

por los liberales durante la etapa reformista. Así tampoco, debemos dejar de lado el papel de los indígenas durante la Revolución Mexicana, ni la situación que éstos vivieron en la etapa moderna de nuestra historia.

En tal contexto, lo que nos proponemos con el presente capítulo es conocer cuál fue la situación de los indígenas, al igual que las políticas gubernamentales implementadas con respecto a ellos, en las épocas independiente y moderna, para valorar si se obtuvo un adelanto, un retroceso o si permanecieron las cosas iguales que en la Colonia. Para tal fin consideramos prudente comenzar por explicar el panorama que privaba antes de la Guerra de Independencia.

3.1. ACONTECIMIENTOS QUE FAVORECIERON EL INICIO DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA.

Revisando la historia, podemos apreciar que los pueblos explotados y oprimidos por otros, sólo han podido quitarse ese yugo mediante movimientos armados y revueltas sociales, en aras de revertir esa situación y conseguir que sean respetados sus derechos. Tal premisa tiene aplicación por lo que respecta a la Independencia de México (1810-1821), la cual se inició con el objetivo de terminar con tres siglos de dominación española, caracterizados por la explotación de que fueron objeto los indígenas, no sólo por los criollos, sino también por los peninsulares.

Naturalmente que existieron diversos acontecimientos que posibilitaron el estallido independentista de 1810. Uno de ellos, que sirvió como bastión ideológico, fue el movimiento de la segunda mitad del siglo XVIII, en Europa, conocido como *La Ilustración*, que forjó una nueva concepción del mundo y de la vida, totalmente opuesta al paganismo y oscurantismo imperantes en la Edad Media, “como resultado de un racionalismo en el que se da un rechazo a todo lo que pudiera ser tradición, restringiendo, sin suprimir, todos los valores

sobrenaturales y resaltando los valores positivistas, o sea, los que nos proporcione la realidad sensible, constituyendo no una corriente o escuela de pensamiento, sino más bien, una actitud vital que como resultado de una sobreestimación de la razón humana que se creía estar en posesión de un amplio saber que le descubre y comunica todas las verdades fundamentales, se creía poder develar los misterios del universo, con una confianza desproporcionada en la ciencia...”.⁹⁹

La *Ilustración* tuvo importantes personajes como Rousseau, Voltaire, Montesquieu, Diderot, que sirvieron de sustento ideológico a la Revolución Francesa (1789), de la cual emanó un documento que ha quedado para la posteridad, conocido como la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, en donde se dejó en claro que el hombre tiene una serie de derechos inherentes a su ser, que deben ser protegidos por el Estado (libertad, igualdad, seguridad y propiedad).

Tampoco debemos olvidar la Declaración de Independencia de las Trece Colonias Norteamericanas de 1776, que hicieron surgir la Constitución Norteamericana, en donde nuevamente quedaron plasmados los derechos fundamentales del hombre.

En tal sentido, es dable afirmar que los movimientos sociales acontecidos en diversas latitudes del mundo, la riqueza ideológica de la *Ilustración*, así como al inicio de movimientos independentistas en América, constituyeron fuerzas exógenas que propiciaron el movimiento de insurgencia. Aunque ello no bastó, ya que se necesitó de una fuerza endógena fundamental, como lo fue “la toma de conciencia nacionalista de los criollos novohispanos, sinergizada por una evidente

⁹⁹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 101-102.

actitud por parte de las autoridades peninsulares, contraria hacia los criollos en lo relativo a la provisión de empleos y funciones para las Indias”.¹⁰⁰

Es decir, paradójicamente, la guerra de independencia fue promovida no tanto por la situación de explotación que padecían los indios, sino por intereses personales de los criollos. Ello explica que uno de los iniciadores del movimiento de independencia haya sido un criollo: Miguel Hidalgo.

De esta manera, el 16 de septiembre de 1810 inició la guerra de independencia que se extendió por once años, que costó muchas pérdidas humanas, y lo que es peor, no significó grandes cambios a favor de los indígenas, quienes a lo largo de la vida independiente no tuvieron participación en la conformación de la vida constitucional e institucional, ya que nuestro país fue presa de luchas políticas por el poder, de una búsqueda por encontrar un régimen óptimo de gobierno, por lo que el problema indígena no fue tratado más que en algunas discusiones y proclamas de personajes que verdaderamente se preocuparon por el problema indígena.

3.2. TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS INDÍGENAS EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

Contrariamente a lo que pudiéramos suponer, la consumación de la Independencia no bastó para revertir la situación social, económica y política imperante durante la Colonia; esto es, no fue suficiente para revertir los 300 años de dominación española. Por ello, el primer objetivo que se fijó el nuevo gobierno fue consolidar la independencia conseguida, y obtener el reconocimiento mundial, amén de solucionar los graves problemas económicos, sociales y políticos existentes en ese momento. Por ello, es razonable pensar que

¹⁰⁰ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., p. 80.

las prioridades del Estado Mexicano fueron fincar una forma de organización política y social idónea para la consecución de sus fines.

Esto no fue tarea fácil, ya que los legisladores de ese entonces desconocían cuál era la forma de gobierno idónea, por lo cual se inspiraron en otros modelos como el francés o norteamericano, que valiosas enseñanzas dejaron, merced a la Revolución Francesa (1789) e Independencia de las Trece Colonias Inglesas (1776), respectivamente.

Dicha crisis de desorientación imperante en el México recién emancipado respecto de cuál sería el régimen constitucional y político adecuado de implementar, dio lugar durante muchos años a la oscilación entre el centralismo y el federalismo, forjando regímenes constitucionales que estructuraban superficialmente a la Nación, lo que desembocó en un retroceso en cuanto a lo jurídico, lo político y lo social.

Puesto que la Constitución constituye el ordenamiento fundamental de todo Estado, fue que los legisladores de aquella época enfocaron sus esfuerzos a la promulgación de aquella, que se encargara de regular la organización política, social y económica del Estado, así como los derechos de los gobernados. Paradójicamente, como podremos apreciarlo en el desarrollo de este punto, la cuestión indígena fue un tema no abordado por los constituyentes, quienes creyeron que con el hecho de proclamar la igualdad del hombre ante la ley, se iban a respetar los derechos, espacios y cultura indígenas, cuando en realidad no aconteció así, debido al espacio y organización política, social y económica de dichas comunidades, distintas a la demás población mexicana, y que por lo mismo ameritaba una protección constitucional, cosa que no ocurrió.

A continuación estudiamos el indigenismo en la etapa constitucionalista del México independiente y moderno.

Constitución de Cádiz de 1812.

Esta Constitución, proveniente de España, coherente con el propósito de las Cortes españolas de acabar con el sistema de castas y con las repúblicas de indios, renunció a ocuparse de los asuntos indígenas, y únicamente se refirió a ellos al tratar sobre la competencia de las diputaciones de las provincias de ultramar, a las que confió, en su artículo 33, fracción 10, que velaran "sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios fieles".¹⁰¹

Pese a ello, la Constitución de Cádiz, "acabó con los privilegios fiscales, introdujo la figura de los ayuntamientos constitucionales de elección popular y condenó a muerte a los cabildos indígenas, que representaban uno de los últimos reductos de la autonomía política de los pueblos indios".¹⁰²

Constitución de 1814.

La Constitución de Apatzingán de 1814, también conocida como "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" de octubre de 1814, es el primero ordenamiento supremo que se expidió en México durante el período de lucha independentista (1810-1821), que si bien nunca estuvo en vigor, fue elaborado de manera sobresaliente por brillantes miembros de aquella época, como Herrera, Quintana Roo, Sotero Verduzco y Argáandar, pero sin duda el más

¹⁰¹ FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, p. 224.

¹⁰² FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ, María, Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX, 1ª ed., Edit. UNAM, México, 1998, pp. 47-48.

importante fue Don José María Morelos y Pavón. Dicho ordenamiento contuvo un capítulo dedicado a las garantías individuales, en cuyo artículo 24, que es el precepto que encabeza el capítulo de referencia, se hace una declaración general acerca de la relación entre los derechos del hombre (clasificados a modo de la Declaración francesa) y el gobierno.

Puesto que la Constitución de referencia estuvo influenciada en su conformación por la Revolución Francesa de 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y las ideas de Rousseau, principalmente, es lo que explica que en tal Ley Suprema se hayan reputado los derechos del hombre como superiores al Estado, y que por tanto éste debía respetar y hacer respetar, “pues su protección no es sino la única finalidad del Estado y que la soberanía reside originalmente en el pueblo, siendo imprescriptible, inajenable e indivisible”.¹⁰³

Luego, podemos apreciar que la Constitución de 1814 estuvo orientada a regular aspectos que, en aquél tiempo resultaban más importantes para México, por cuanto a la elección de un sistema de gobierno. Por ello, aunque se contemplaron derechos fundamentales de los gobernados, los mismos estuvieron aplicados a todos los habitantes del territorio nacional, y no en forma exclusiva a los indígenas, con lo cual se les negó su propio existencia, independiente y autónoma del resto de la población.

Constitución de 1824.

La Constitución Federal de 1824, que estuvo en vigor por dos años, constituye el primer ordenamiento fundamental durante el México independiente.

¹⁰³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 28ª ed., Edit. Porrúa, México, 1991, p. 105.

el cual, por la preocupación del Constituyente de aquella época de consolidar la libertad e independencia de la nación, se centró en estructurar políticamente al país y sentar las bases de funcionamiento de los órganos de gobierno, dejando en un segundo plano los derechos del hombre, los que, a diferencia de lo que aconteció en la Constitución de 1814, no los condensó en un capítulo específico, sino que los dispersó en toda la Constitución.

En el Congreso Constituyente de los años de 1823-1824 existieron dos corrientes de estructuración político-jurídicas, diametralmente opuestas: la centralista, compuesta por el presbítero Becerra, Espinoza, Don Carlos María de Bustamante, el Padre Fray Servando Teresa de Mier, Rafael Mangino, entre otros; y la federalista, compuesta por Don Lorenzo Zavala, Don Juan de Dios Castañeda, Don Juan Bautista Morales, Don Manuel Crescencio Rejón, Don Juan Cayetano Portugal, Don José María Covarrubias, y, Don Miguel Ramos Arizpe.¹⁰⁴

Por cuanto al tema de los indígenas, la Constitución *en comento* lo reguló de forma similar a como lo concebía el derecho norteamericano, aludiéndose a ella solamente en la fracción 11 del artículo 50, donde se especifican las facultades del Congreso, siendo una de ellas la de "arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios".¹⁰⁵

Precisamente Guillermo Floris Margadant considera que "el defecto de esta Constitución era precisamente el de inspirarse demasiado en modelos extranjeros, y no suficientemente en los problemas particulares de México, por ejemplo, el problema indigenista, tanto en su aspecto de la tenencia de la tierra.

¹⁰⁴ MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985, p. 112.

¹⁰⁵ Citado por FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ MARÍA, Op. cit., p. 49.

como en el de la educación de los indios y su incorporación a la Nación, no fue mencionado; se olvidó que los problemas económicos, educativos y sociales, no sólo los políticos, eran los importantes para el México de entonces (como lo son para el de hoy)".¹⁰⁶

Constitución de 1836 y Bases Orgánicas de 1843.

Durante los años siguientes a 1824, se dio una lucha entre los conservadores, que sustentaban la idea de un gobierno central y oligárquico; y los liberales, partidarios un gobierno republicano, democrático y federal. Tal división de partidos tuvo una trascendencia histórica fundamental, pues en la cúspide del gobierno hubo una lucha encarnizada por el poder entre ambas facciones, que marcó el comienzo de una época de desestabilidad en todos los aspectos.¹⁰⁷ A final de cuentas triunfaron los centralistas, expidiéndose las Siete Leyes Constitucionales de 1836, pero en la cual no se haya ninguna referencia respecto a los indígenas.

En las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta de Reformas de 1847 no se encuentra ninguna referencia a las particularidades de los indígenas, resultando sintomático la no alusión a vocablos tales como: indio, indígena o etnia. Sobre el particular, resulta significativo el comentario hecho por Ignacio M. Altamirano, relativo al régimen centralista en 1836, por las Leyes Constitucionales, en el sentido que se asentó el predominio de una "oligarquía opresora y exclusivista; mejor dicho una monarquía disimulada, bajo la influencia del ejército, del clero y de los ricos, que amparada en el hecho que la mayoría de la población se componía de indígenas incultos o de propietarios mestizos, pudo ignorar los

¹⁰⁶ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 150.

¹⁰⁷ Ibid, pp. 150-152.

intereses de esos sectores mayoritarios e incapacitados para hacer valer sus conveniencias y sus derechos".¹⁰⁸

En el caso de las Bases Orgánicas de 1843, se aprecia una falta de representación de los pobres indios, merced a que, entre los requisitos señalados por su artículo 18 para acceder a la ciudadanía, consistía en el disfrute de "una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria o trabajo personal honesto, susceptible de ser modificada en su cuantía por los congresos constitucionales, según las circunstancias de los Departamentos".¹⁰⁹

Dicho precepto también incluía otras restricciones consistentes en que, a partir de 1850, los que llegaran a la edad exigida para ser ciudadano, necesitaban saber y escribir (además de la renta señalada para el ejercicio de sus derechos políticos. Sin duda esto afectó sobremanera a los indígenas, quienes, dado su tremendo rezago educativo, no podían ser considerados como ciudadanos. Tal situación, a nuestro entender, implicó una relegación del sector indígena; una negación al principio, tantas veces propalado, de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley.

Constitución de 1857.

La Constitución de 1857, promulgada el 5 de febrero y emanada del Plan de Ayutla, fue la bandera política del partido liberal en la Guerra de Reforma, que implantó el liberalismo e individualismo puros como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo; liberal, porque el Estado garantizaba la no intervención de sus órganos en la actividad de los individuos, salvo cuando la

¹⁰⁸ Cfr. MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 151.

¹⁰⁹ Cfr. FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ MARÍA, Op. cit., p. 49.

misma afectara la estabilidad social; e individualista, porque se consideró que los derechos del hombre eran el objeto y fin de las instituciones sociales. Tal sentido de esta Norma Fundamental fue el reflejo de las doctrinas de pensamiento prevalecientes en la época, particularmente en Francia; por ello, Sayeg Helú afirma que esta Constitución retomó los postulados *iusnaturalistas* contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagrando sus derechos fundamentales: libertad, igualdad, propiedad y seguridad.¹¹⁰

Por cuanto al tema que nos ocupa, hemos de decir que durante las discusiones previas a la promulgación de la Carta Magna de 1857, hubieron reflexiones relativas al problema indígena, algunas en pro y en otras en contra de estos grupos de la sociedad mexicana. Así, en la sesión celebrada por el Congreso el 16 de junio de 1856, José María del Castillo Velasco enfatizó sobre la necesidad de reivindicar terrenos para uso común de los pueblos y repartos de tierra entre los indígenas, calificando de vergonzoso para nuestro país el que existieran en él pueblos cuyos habitantes no tenían un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera, propugnando porque los legisladores combatieran el estado de mendicidad de los indígenas.¹¹¹

Dicho legislador, agregó, refiriéndose a los indígenas, que eran “una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos (...) obligados a abandonar el lugar en que reposan los huesos de sus mayores y a peregrinar de hacienda en hacienda, sin hallar abrigo,

¹¹⁰ SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 1ª ed., Edit. Porrúa, México, 1987, p. 138.

¹¹¹ Citado por ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, Vol. I, H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1990, p. 514.

ni socorro, ni trabajo, porque el indio despedido de una de ellas está como excomulgado para todas”.¹¹²

También afirmaba José María del Castillo que resultaba injusto que los indígenas, constituyendo la base de la organización social y política de México, no gozaran de libertad ni del beneficio de las instituciones liberales, siendo marginados de la realidad mexicana.

Otro de los que intervinieron en los debates del Constituyente de 1857 y que aportaron algunas ideas acerca de lo indígena, fue Ignacio Ramírez, quien señaló: “... entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer en nuestra patria una población homogénea. Levantemos ese velo de la raza mixta que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola (...) Muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un origen diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa”.¹¹³

Nos parece interesante el punto de vista de este autor, el cual compartimos totalmente, porque ciertamente, para comprender y regular adecuadamente la situación de los indígenas, debe partirse de la premisa que se trata de comunidades con una cultura, costumbres, tradiciones y perspectivas diversas al de la sociedad en general, y por ende, la mejor manera de salvaguardar la continuidad de estos grupos sociales es creando la normatividad que garantice el respeto al contexto económico, social y político propio.

De este modo, los constituyentes del 57' adoptaron dos posturas en torno a los indígenas: homologarlos con el resto de la población (como se había

¹¹² Cfr. ZARCO, Francisco, Op. cit., p. 514.

¹¹³ Cfr. Ibid, p. 180.

intentado desde que México había accedido a su independencia, con resultados desfavorables); o preservar un *status* protector (como el que se había intentado en la Colonia, por medio de las Leyes de Indias). Al final se impuso el primer criterio, o sea, la de equiparar a los indígenas con el resto de la población, ya que “la ideología liberal triunfante con la Reforma impedía otra consideración que no fuese la irrestrictamente igualitaria, por lo que de modo inevitable quedó postergado el diálogo sobre el reconocimiento de un hecho diferencial indígena”.¹¹⁴

A nuestro entender, la adopción de tal postura por parte de los constituyentes fue erróneo, ya que las instituciones, leyes y gobierno imperantes no eran comprendidos por los indígenas, dado que eran realidades diametralmente opuestas, ni tampoco se les daba el *status* de igualdad que tanto se ponderaba.

Ante tal estado de cosas, en la Constitución de 1857 no se contuvo una protección real de los pueblos indígenas, siendo la única referencia escueta la comprendida en su artículo 111, en donde, al anunciarse los límites para la acción de los estados, se concretó: “celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros”.¹¹⁵

En suma, pese a los debates de los constituyentes en defensa de los indígenas, que pugnaron por la conveniencia de reconocer la heterogeneidad poblacional existente en el país, plasmándola así en la Constitución de 1857, lo cierto es que la pretendida homogeneidad provocó que no se hiciera mayor alusión en torno a la realidad indígena, lo cual provocó diametralmente la

¹¹⁴ FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ, María, Op. cit., p. 55.

¹¹⁵ Cfr. Ibid, pp. 55-56.

desaparición de las comunidades indígenas, al quedar absorbidos por otra realidad que les era ajena.

Constitución de 1917.

La Constitución de 1917, promulgada en la Ciudad de Querétaro el 5 de febrero y que es la que actualmente nos rige, surgió del triunfo de la Revolución Mexicana (1910-1917). La misma se caracterizó por apartarse del tinte individualista y liberal propio de la de 1857, dando paso a una de carácter intervencionista, en donde el Estado toma injerencia en la vida social, en aras de proteger los intereses de las clases más desprotegidas, como lo representan los campesinos y los trabajadores. Claro ejemplo de esto, son los artículos 27 y 123 Constitucionales, que se encargan de salvaguardar los intereses de los sectores sociales más desprotegidos. Fue así que la Constitución de 1917, es considerada como la primera Constitución Social del Mundo por contemplar garantías sociales, aparte de las individuales.

Consecuentemente, es dable afirmar que la Ley Fundamental que actualmente nos rige es una mezcla entre la protección de los derechos individuales de las personas, a través de las garantías individuales (artículos 1 a 29), y la salvaguarda de los derechos sociales (artículos 27 y 123).

Por otro lado, los derechos del hombre dejan de ser considerados como la base y objeto de las instituciones sociales, esto es, las despoja de su naturaleza individualista, reputándolas en lo sucesivo como garantías individuales, otorgadas por el Estado en su carácter de depositario de la soberanía del pueblo, de la voluntad popular. Esto queda de manifiesto por lo dispuesto en el artículo 1° de nuestra Carta Magna, que textualmente señala: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución,

las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

Empero, pese a que los indígenas fueron utilizados como “carne de cañón” durante la Revolución Mexicana, soportando ellos el peso de la batalla, lo cierto es que en la Constitución de 1917, pese a su pregonado capítulo de garantías individuales y el establecimiento por vez primera de los derechos sociales, lo cierto es que no quedaron consagradas disposiciones que los protegieran como grupo distinto a la comunidad en general; no existieron normas constitucionales que reconocieran la existencia de grupos con un contexto social, económico, político y cultural diverso a la sociedad mexicana en general, y que por lo mismo no podría entender, ni le serían benéficas los nuevos preceptos contenidos en la Ley Fundamental de 1917.

Porque infortunadamente el constitucionalismo mexicano permaneció durante la época independiente y moderna ajeno a la realidad indígena, porque pensar que la igualdad jurídica entre los individuos iba verdaderamente a poner en un *status* idéntico al indígena y a la demás población mexicana, equivalía a olvidar una realidad lacerante.

Por tanto, podemos concluir que el constitucionalismo mexicano de las épocas independiente y moderna no se ocuparon del problema indígena, contribuyendo con su indiferencia al desamparo y consecuente exterminio casi total de las comunidades indígenas, siendo despojadas éstas de sus tierras, de sus costumbres, de sus tradiciones.

3.3. EL INDIGENISMO LIQUIDACIONISTA DE LOS LIBERALES.

En el siglo pasado, coexistieron dos fuerzas políticas diametralmente opuestas: los liberales y los conservadores. Los primeros, tenían como discurso político esencial el respeto a los derechos fundamentales del individuo, el establecimiento del constitucionalismo (en oposición al absolutismo o centralismo) y la división de poderes, así como la eliminación de diversos poderes de que gozaba el clero. En tanto que los liberales propendían a conservar el poder que tenía la iglesia, reconocer a la religión católica como la única oficial en nuestro país, y lo más importante: “no se manifestaron tan comprometidos con las libertades individuales como los liberales de la misma forma que apoyaban distinciones entre los hombres frente a la ley por diversas razones”.¹¹⁶

De tales bandos políticos, únicamente nos interesa aludir a los liberales, por ser ellos los protagonistas de un período importante para la historia de México, y que sin embargo, en materia indígena, pese a los buenos propósitos que inspiraron a los reformistas, crearon éstos diversas leyes que permitieron el despojo de las tierras de los indios, con las consecuencias negativas que ello trajo consigo, coadyuvando a la gradual desaparición de las comunidades indígenas.

En este marco, es que nos interesa ahondar en varias leyes promulgadas en la época reformista y liberal del México independiente, que nos permitirán entender que las leyes que se presumían iban a beneficiar a los pueblos indígenas, debido a la no captación correcta de la realidad social, provoca los efectos contrarios.

¹¹⁶ Cfr. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Op. cit., pp. 107-112.

3.3.1. LAS LEYES DE DESAMORTIZACIÓN DE BIENES ECLESIASTICOS.

Durante el período de nuestra historia conocido como *La Reforma*, y, que tanto ha sido alabado por diversos historiadores en función de su carácter liberal, con representantes tan notables como Juárez, Gómez Farías y Melchor Ocampo, se expidieron las leyes de desamortización, que representaron la primera alteración significativa que sufrió la propiedad, cuyo objetivo primordial fue quitar sus bienes a la iglesia para darlos a los mestizos.

Sin embargo, las leyes de desamortización tuvieron el grave defecto de no haberse hecho de un modo directo y preciso, por lo cual la desamortización de los bienes no sólo comprendió los de la iglesia, sino los de las comunidades civiles e indígenas, por lo cual éstas sufrieron despojos de sus tierras. "En la intentada movilización de la propiedad raíz amortizada, por una parte, se perdió de vista el objeto principal con que se hacía y era el interés de los mestizos; por otra, no se tomó en consideración la gran propiedad individual propiamente dicha; (...) por otra, se comprendieron los bienes de las comunidades civiles y de las comunidades indígenas, que era inútil, extemporáneo e impolítico desamortizar; y por último, se usó el pensamiento desamortizador, como un disfraz que ocultara la intención verdadera de la reivindicación de los bienes eclesiásticos..."¹¹⁷

Ello trajo consigo importantes repercusiones (negativas, por supuesto), en cuanto a los bienes comunales de los indígenas, como lo explicamos a continuación.

¹¹⁷ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, Los grandes problemas nacionales, Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1964, p. 73.

Las leyes de desamortización más importantes fueron la de 25 de junio de 1856 y su reglamento, con las que se "trataron de convertir a los arrendatarios de los bienes de comunidades y corporaciones, en propietarios de esos bienes, mediante la obligación de pagar una alcabala y de hacer los gastos del contrato respectivo, quedándose a reconocer el precio a interés, sin plazo fijo y a título hipotecario, sobre los mismos bienes: en el caso de que los arrendatarios no hicieren uso de sus derechos, éstos pasaban a denunciante extraños; los bienes no arrendados debían ser enajenados en subasta pública, quedando el comprador a reconocer sobre ellos el precio de remate...".¹¹⁸

Así, el principal resultado de la desamortización, fue la de una gran parte de la propiedad eclesiástica rural; pero de la gran propiedad, y no por los arrendatarios, sino por los denunciante. De esta manera, como Melchor Ocampo lo señaló en su tiempo, los criollos nuevos,¹¹⁹ obrando como denunciante, sí pudieron aprovecharse de dichas leyes, adquiriendo fincas que antes no podían hacerlo, porque no estando en el comercio, no podían ser objeto de venta.¹²⁰

Por otro lado, los mestizos tampoco pudieron aprovecharse de las leyes de desamortización de los bienes eclesiásticos, "porque siendo toda operación de desamortización una verdadera compra a plazo, gravada por un impuesto de transmisión de propiedad, carecían de los recursos necesarios para pagar ese impuesto, para cubrir los costos de la escritura y para hacer los gastos de conservación y aprovechamiento de los bienes adquiridos, cuando esos bienes eran, como casi todos los bienes de la Iglesia, de alto valor; por lo mismo, con no

¹¹⁸ CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, México en el siglo XX, 190-1913, Tomo I, 1ª ed., UNAM, México, 1983, p. 16.

¹¹⁹ Eran los que habían logrado reunir capitales de relativa consideración, gracias a la minería, al comercio, al contrabando, al agio privado u oficial, que no podían fincar sus capitales para darles la seguridad y firmeza de la propiedad raíz.

¹²⁰ CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, Op. cit., p. 17.

poco descontento, se dedicaron a buscar bienes por desamortización, al alcance de sus recursos".¹²¹

Puesto que la forma natural de la desamortización era la conversión de los derechos de los arrendatarios y denunciante en derechos de propietarios, no les permitió comprender a los promulgadores de las leyes de desamortización comprender que la propiedad comunal de los pueblos indígenas era también amortizable, circunstancia que si fue apreciada por los mestizos, quienes comprendieron que era más fácil desamortizar tales bienes que los eclesiásticos, dado que los indígenas, por su ignorancia y miseria, opondrían menor resistencia que la Iglesia. Así fue como empezó el despojo de las tierras indígenas, lo que provocó varios levantamientos armados en Michoacán, Veracruz, Querétaro y Puebla, que dieron motivo a una circular lírica, que nada remedió.

Posteriormente, se expidió la *Circular de 9 de octubre de 1856 a la división de los pueblos indígenas*, que trajo consigo desastrosos resultados para los pueblos indígenas, quienes al ser repartidos sus terrenos, los perdieron irremediamente. Sin duda esto significó un golpe duro para los indígenas, ya que la comunidad les ofrecía varias ventajas, a saber:

a) Aunque los terrenos comunes generalmente eran estériles y de mala calidad, ofrecía a los indígenas medios para vivir. Rendían dichos terrenos muchos beneficios que los indígenas podían gozar sin gran trabajo, capital, y mejor aún, sin afectar dichos terrenos. Entre dichos aprovechamientos podemos mencionar: "los de los montes, como la madera que tomaban para vender en leña, en vigas, en morillos, en carbón, y para alumbrarse, para calentar sus hogares y para caldear sus hornos de teja, de ladrillo y de alfarería; los de las llanuras, como

¹²¹ CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, Op. cit., p. 17.

pasto que utilizaban para la alimentación de sus animales; los de las aguas, como la caza de patos y de otras aves; la pesca de peces y otros animales de alimentación también; y otros muchos, como los del barro, el tequesquite, la cal, etcétera, en los cuales el trabajo de producirlos y aderezarlos, tocaba a la naturaleza, y a los indígenas sólo tocaba el pequeño esfuerzo correspondiente a su grado evolutivo para consumirlos o ponerlos en el mercado".¹²²

b) La posesión de la tierra y su no pérdida de la posesión en las bajas de su miserable fortuna. De esta manera, si alguno tenía recursos, tomaba un solar sin requisitos de titulación, sin pago de alcabalas y sin dificultades de posesión, lo sembraba y aprovechaba la cosecha; si ésta se perdía, abandonaba el solar y se dedicaba a vivir de otra cosa; pero si posteriormente volvía a contar con recursos, volvía a encontrar otro solar en igualdad de circunstancias para comenzar el trabajo y hacerse labrador.

c) Se respetaba el derecho del ocupante, formándose poco a poco una especie de propiedad individual, transmitida de padres a hijos.

Así, los indígenas, privados de los aprovechamientos comunes referidos y teniendo la necesidad de vivir como propietarios, con las obligaciones que ello implicaba (titulación de sus tierras, pago de impuestos, trámites notariales, juicios sucesorios, etc.), optaron por no utilizar sus tierras y venderlas, pero a precios excesivamente baratos. Los mestizos, apreciando las ventajas que les presentaba tal situación, se apresuraron a comprar: "las fracciones de terrenos de indígenas se valuaban en cinco, diez y cincuenta pesos, y se vendían en dos cinco, veinte, etcétera. Algunos Estados trataron de impedir esas enajenaciones ruinosas, e impusieron duros gravámenes a los compradores; fue inútil y altamente

¹²² CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, Op. cit., p. 18.

perjudicial, porque depreció los terrenos que se siguieron vendiendo sin más requisito que la traslación del título".¹²³

Resulta bastante ilustrativa la afirmación de Mario Contreras y Jesús Tamayo en el sentido que los indígenas no fueron un solo día propietarios de sus tierras; y lo que es peor, a muchos compradores de sus terrenos les costó algunas piezas de pan, escasos cuartillos de maíz, jarras de pulque o cuartillos de aguardiente.¹²⁴ En nuestro concepto, ello denota, de una parte, la ignorancia y miseria en que se encontraban los indígenas, que los obligaba a regalar prácticamente sus tierras; y de otra, la voracidad de los compradores, quienes de esta forma pudieron hacerse de grandes extensiones de tierra, conformándose así los latifundios.

Una vez que los indígenas hubieron enajenado sus fracciones de tierra, no tuvieron ya de qué vivir, al no contar más leña, vigas, morillos, ni carbón que vender, ocotes con qué alumbrarse, rajas con que hacer sus tortillas, pesca, caza, ni plantas con qué alimentarse; en fin, careciendo de todo. Ello a la larga, provocó varios levantamientos armados y que se convirtieran, de la noche a la mañana, en soldados mercenarios prestos a seguir a cualquier agitador.

En suma, las leyes de desamortización sirvieron como un medio jurídico, no sólo para quitarles sus bienes al clero, sino a los pueblos indígenas, quienes se vieron privados de sus terrenos comunales, contribuyendo al latifundismo que tantos estragos causó en la época porfirista. Podríamos afirmar que con las leyes de desamortización no cambió realmente el régimen de propiedad de la tierra a favor de los pueblos indígenas, sino sólo de los mestizos.

¹²³ CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, Op. cit., p. 20.

¹²⁴ Cfr. Idem.

3.3.2. LA LEY LERDO DE 1856 Y SUS CONSECUENCIAS.

Miguel Lerdo de Tejada, en uso de las facultades que le fueron concedidas por el *Plan de Ayutla*, expidió la *Ley Lerdo* el 26 de junio de 1856 (que más bien fue un Decreto), la cual atacó el poder económico de la Iglesia, que en aquella época, aparte de su influencia en la vida política y social del país, poseía una gran cantidad de bienes raíces, conocidos como de "manos muertas", dada su improductividad.

En los considerandos de dicha Ley, Lerdo de Tejada argumentó que "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública".¹²⁵ Sin duda, tal ordenamiento estuvo impregnado de tintes liberales que, como lo explicaremos más adelante, propició la desaparición de las comunidades indígenas.

El artículo fundamental de dicha Ley es el primero, que plantea el objetivo primordial perseguido, el cual estaba redactado en los siguientes términos:

*"Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual".*¹²⁶

¹²⁵ Vid. MATUTE, Álvaro, México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas, 4ª ed., Edit. UNAM, México, 1984, p. 151.

¹²⁶ Vid. Idem.

A decir de Guillermo Margadant, la idea fundamental de la Ley Lerdo consistía en "permitir que toda persona que trabajara la tierra de una corporación eclesiástica o comunidad de indios pudiera comprarla durante un plazo de tres meses, por una cantidad basada en la capitalización de la renta que pagaba. Estas operaciones quedarían gravadas mediante un impuesto relativamente alto. Después de esos tres meses, cualquier tercero podría denunciar la tierra en cuestión, reclamándola en las condiciones arriba mencionadas, pero recibiendo un premio de una octava parte sobre el precio".¹²⁷

Aunque la finalidad de la Ley Lerdo era bastante razonable, Miguel Lerdo de Tejada no reparó en un pequeño detalle: la falta de recursos económicos de los campesinos para adquirir dichos bienes, además del temor infundido por la iglesia de excomunión a quienes osaban intentar hacerlo. Lógicamente quienes sí pudieron adquirir dichos bienes raíces eclesiásticos fueron los grandes terratenientes que contaban con los fondos necesarios para ello; sin duda, esto acentuó el latifundismo, al quedar en manos de unos cuantos terratenientes grandes extensiones de terrenos. Por ello, podemos afirmar que lo único que cambió con la Ley Lerdo, fue la sustitución de la iglesia por los grandes hacendados.

De paso, se destrozó, al mismo tiempo, "la propiedad comunal de ciertos grupos de indios, que a menudo habían logrado sobrevivir a los ataques ilegales que los terratenientes les habían lanzado durante la fase virreynal".¹²⁸

Igualmente, la Iglesia, que se vería privada de toda propiedad raíz que no necesitara directamente para el mismo culto, quedaría expulsada de la explotación

¹²⁷ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 174.

¹²⁸ Idem.

agrícola, a la cual se había dedicado, a menudo, con gran beneficio, no sólo de la propia institución eclesiástica, sino de la economía mexicana en general.

Por otro lado, no debemos soslayar el hecho que los peones de las haciendas eclesiásticas recibían, comúnmente, un mejor tratamiento que sus homólogos que laboraban en los latifundios privados. Luego entonces, también los peones se verían privados de tal beneficio.

Por tanto, podemos decir que el problema de la Ley Lerdo radicó en que su autor no analizó la realidad social que estaba destinada a regular, ubicando sólo los aspectos negativos de la Iglesia, sin reparar en que si bien ésta obtenía beneficios derivados de la explotación de sus bienes raíces, los emplearon para fines de enseñanza, hospitales y beneficencia pública.

Paradójicamente, así como decimos que la Ley Lerdo fue muy dura en muchos aspectos respecto a la Iglesia, por otro lado, debemos puntualizar que aquella determinó que todo el producto de la venta de los bienes raíces eclesiásticos quedara en manos de la Iglesia, lo que sirvió para, posteriormente, financiar la rebelión eclesiástica contra el gobierno liberal. Afortunadamente, tal situación fue corregida, después, merced a las *Leyes de Reforma*, expedidas por Benito Juárez, en 1859, que previeron la confiscación de sus bienes, sin indemnización alguna.¹²⁹

Así las cosas, aunque el ordenamiento en mención perseguía una finalidad loable, resultó catastrófica para el país, por estar basadas en consideraciones abstractas, pero inaplicables a la realidad social imperante en aquél momento histórico. Por ello, es que las leyes, para cumplir con los fines que

¹²⁹ MARGADANT S., Guillermo Floris. Op. cit., p. 175.

persiguen, deben ser acordes a la realidad que regulan; de lo contrario, pueden convertirse en instrumentos jurídicos al servicio de propósitos mezquinos.

Para terminar el desarrollo de este punto, citamos el pensamiento de Floris Margadant, quien expresa: "... los proletarios (indígenas) perdieron con la independencia: mientras que la Corona española les había concedido cierta protección, que no era puramente teórica, y un mínimo de tranquilidad, ahora las clases privilegiadas locales podían tratarles a su antojo, y la independencia local, favorecida por el federalismo, hacía la situación peor para ellos. Además, ellos llevaron gran parte del peso de las guerras civiles y otras. El igualitarismo formal de la era liberal les resultó peor que antes, el paternalismo cristiano de los reyes de la casa austriaca, o el benevolente despotismo ilustrado de los Borbones".¹³⁰

3.3.3. LA POSTURA DE JUÁREZ EN TORNO A LA DESAMORTIZACIÓN DE BIENES COMUNALES.

Benito Juárez, como fiel representante de los liberales y de las ideas reformistas, en su carácter de Presidente de la República en sus diferentes periodos, después de 1856-1857, adoptó las políticas seguidas con las leyes de desamortización y Lerdo. Ello quedó de manifiesto con la promulgación de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos de 12 de julio de 1859, con la cual reforzó su actitud acerca del clero.

El artículo 1º de dicho ordenamiento establecía: "*Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y el regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido*".¹³¹

¹³⁰ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., pp. 172-173.

¹³¹ Cfr. MATUTE, Alvaro, Op. cit., p. 154.

Aunque efectivamente el propósito que inspiró a Juárez a promulgar esta Ley era válido, lo cierto es que adoleció de los graves defectos de las otras leyes liberales a que nos hemos referido anteriormente. Así lo refiere Floris Margadant, al comentar: “La confiscación y venta de los bienes eclesiásticos dio un resultado decepcionante. El producto, de unos tres millones de pesos, era mucho menos de lo que se había calculado y las antiguas tierras de la iglesia llegaron a parar, sobre todo, en manos de grandes terratenientes y extranjeros (la clase media y el pequeño campesino temían sanciones sobrenaturales con las que la iglesia amenazaba a los que comprarán tales tierras)”.¹³²

De esta manera, los beneficiados por la Ley *en comento* no fueron los indígenas, ya que éstos no contaban con los recursos para comprar los bienes eclesiásticos que el gobierno había puesto en venta.

Asimismo, Juárez dejó que siguieran repartiéndose las tierras colectivas de las cofradías o propios entre los indígenas, eximiendo de costo las propiedades valuadas en menos de doscientos pesos, mostrando una tendencia opuesta a la existencia de la propiedad comunal, que había sido, históricamente, la mejor manera en que los indígenas habían podido aprovechar mejor la tierra y evitar ser despojados de ella.

Un ejemplo evidente de ello fue la división de tierras de repartimiento en el Distrito de Texcoco, en el mes de octubre de 1862. En dicha ocasión, el ministro de Hacienda declaró que el Presidente no consentiría ninguna restricción en los derechos de los propietarios a enajenar sus parcelas, ya que esto era una traba, la misma que ponía el gobierno colonial bajo el pretexto de proteger a los

¹³² MARGADANT S., Guillermo Floris. Op. cit., p. 178.

indígenas. Los vecinos obtendrían sus títulos “individualmente sin quedar obligados a obvenções ni reconocimientos de ninguna especie”.¹³³

Otro caso en que el gobierno de Juárez siguió la política de Lerdo de Tejada en detrimento de las comunidades, fue la adjudicación de unas tierras de cofradía pertenecientes al pueblo de Nonoalco. En 1861, el pueblo había perdido veintiún terrenos por adjudicaciones de sus inquilinos, y en 1870 solicitó del Ministro de hacienda que considerara la pérdida que habían sufrido en vista de la poca cantidad que habían recibido por esas tierras.

José M. Enrique, jefe de la sección responsable de la desamortización en el Ministerio, contestó que el Presidente había revisado el caso, recordando al pueblo la circular del 17 de septiembre de 1856, que suprimía el pago inequitativo a las corporaciones como causa de exención de adjudicación. La resolución de este caso, firmada por Enrique y por Juárez, fue que, “aunque (el arrendatario) haya lucrado excesivamente en la adjudicación, base de la redención, no puede ahora discutirse si son o no legítimas en este punto sus operaciones”¹³⁴

Con ello nos damos cuenta de la evidente contradicción de la política liberal asumida en este periodo de la historia mexicana, ya que aún cuando preconizaron la generalización de la pequeña propiedad y el libre flujo de ésta, es decir, la creación de los pequeños propietarios que trabajaran familiarmente sus tierras, así como ciudadanos formalmente libres e industriuosos, las leyes liberales resultaron ser el impulsor de del devastador latifundismo, el caciquismo criollo y mestizo, y la conformación de monopolios aún mayores, pues tales fueron los

¹³³ Citado por FRASER, Donald J, “La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856- 1872”, Los pueblos indios y las comunidades, El Colegio de México, México, 1991, p. 252.

¹³⁴ Cfr. *Ibid*, p. 253.

resultados más importantes de las medidas políticas y jurídico-legales contra las comunidades de pueblos indígenas.

3.3.4. LA POLÍTICA LIBERAL SEGUIDA POR MAXIMILIANO.

Maximiliano de Hasburgo vino a México, enviado por Napoleón III para administrar nuestro país a favor de sus intereses, siendo apoyado por los conservadores, quienes en virtud de las dificultades que habían ofrecido el federalismo y el centralismo como formas de gobierno en tiempos pretéritos, consideraban que lo mejor era optar por una monarquía, cuyo mejor representante sería Maximiliano.

Sin embargo, Maximiliano, contrariamente a lo que esperaban los conservadores y eclesiásticos, adoptó una política liberal, confirmando las ideas y legislación expedidas durante *La Reforma*. Como ejemplo de esto, tenemos que Maximiliano promulgó el Decreto de 26 de febrero de 1865, por el cual confirmó la nacionalización y desamortización de los bienes eclesiásticos, como se desprende del tenor de los siguientes artículos:¹³⁵

“Art. 1º. El Consejo de Estado revisará todas las operaciones de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos, ejecutadas, a consecuencia de las leyes de 25 de junio de 1856, y 12 y 13 de julio de 1859 y sus concordantes”.

“Art. 5º. Las operaciones legítimas ejecutadas sin fraude y con sujeción a las leyes antes citadas, serán confirmadas. Las que no se encuentren en este caso, se declararán insubsistentes”.

¹³⁵ Cfr. MATUTE, Álvaro, Op. cit., pp. 157-158.

“Artículo 7º. Las operaciones que se declaren insubsistentes pueden rehabilitarse siempre que se reduzcan a los términos de la ley de 13 de julio de 1859, se entere al contado y en numerario una multa de un veinticinco por ciento sobre el valor total de la finca o capital adjudicados, y no se cause perjuicio a un tercero por derechos adquiridos con anterioridad por la rehabilitación”.

De los preceptos transcritos apreciamos la misma línea liberal seguida por Maximiliano, que tantos perjuicios causó a la propiedad comunal indígena. En tal sentido, podemos decir que ninguna ventaja aportó la política seguida por aquél, por lo que es dable afirmar que se siguieron despojando a las comunidades indígenas de sus tierras, aumentando el latifundismo en México, que hizo más grande la brecha entre pobres y ricos.

3.3.5. EL PORFIRIATO Y LOS EFECTOS DE LAS LEYES DE DESAMORTIZACIÓN.

La etapa del Porfiriato (1876-1910) se divide, según algunos historiadores, en tres etapas: la de pacificación (1876-1896), la de la prosperidad (1896-1907) y la de la agitación social (1907-1910). Si bien el primer período fue de paz, la misma fue conseguida por Díaz valiéndose de la represión y los asesinatos políticos. Por cuanto a la prosperidad, si bien se logró la industrialización del país, el crecimiento de los ferrocarriles, el incremento de la inversión extranjera y del sistema bancario, lo cierto es que esa riqueza alcanzó sólo a unos cuantos, pero no a los obreros, campesinos e indígenas, quienes fueron explotados en forma indiscriminada por los grandes hacendados y latifundistas de la época.

Tal situación explica los movimientos sociales de finales del siglo XIX y principios del XX, como por ejemplo: las Huelgas de Cananea y Río Blanco, que fueron el prelude para el estallido de la Revolución Mexicana de 1910.

Por cuanto al tema que nos ocupa, hemos de decir que el Porfiriato se enfrentó al grave problema nacional de procurar que las tierras baldías existentes en el país llegaran paulatinamente a ser colonizadas por mexicanos o, a falta de éstos, por extranjeros.

Un intento de repartir los terrenos baldíos entre personas que realmente establecieran allí sus ranchos, se ubica en la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875 y la Ley sobre terrenos baldíos del 15 de diciembre de 1883, con su respectivo reglamento del 17 de julio de 1889. Este último ordenamiento previó que compañías deslindadoras determinasen con precisión en cuáles tierras no había títulos suficientes, para declararlas propiedad nacional y fraccionarla en beneficio de colonizadores que recibirían un máximo de 2,500 hectáreas por persona.¹³⁶

Puesto que resultaba difícil encontrar a colonizadores adecuados, la ley de 26 de marzo de 1894 vino a confirmar los derechos adquiridos por las compañías sobre los terrenos deslindados, eximiéndoles de sus obligaciones, lo que propició “en vez de un fraccionamiento de la tierra entre pequeños propietarios, fue un aumento de los latifundios; además, los indios individuales o núcleos de indios, incapaces de probar debidamente sus derechos, perdieron los terrenos insuficientemente titulados”.¹³⁷ Y aunque hubo protestas de las comunidades indígenas ante tales despojos, fueron reprimidos por la policía rural, aplicándose en algunos casos la “ley fuga”.

El resultado de la actividad de las compañías deslindadoras fue un acaparamiento de tierras entre las manos de unos veinticuatro latifundistas.

¹³⁶ Vid. MATUTE, Álvaro, *Op. cit.*, p. 171.

¹³⁷ MARGADANT S., Guillermo Floris, *Op. cit.*, p. 197.

Andrés Molina Enríquez comenta que la Ley de 1894 desconoció, principalmente, “la existencia de todos los pueblos, tribus y grupos indígenas que no habían podido llevar sus derechos territoriales, hasta el estado en que esos derechos llegan a la titulación. Desconoció pues, la existencia de muchos pueblos localizados hasta en la región de los indígenas sometidos, la de muchos de los pueblos incorporados, y la de todas las tribus y todos los grupos de la región de los indígenas dispersos...”¹³⁸

Así las cosas, dicha legislación porfirista perjudicó los derechos adquiridos por las comunidades indígenas, pues en virtud de carecer de documentos para acreditar su propiedad, les fueron arrancados, sin posibilidad de comprarlos, dada su pobreza. No deja de resultar elocuente el comentario vertido por Andrés Molina al respecto: “No se nos borrará jamás de la memoria, el caso de pueblos de Tixmadeje y de Dongú, del Estado de México, pueblos fundados antes de la Conquista y uno de ellos ya repartido a virtud de no tener títulos primordiales. Duele pensar que para ellos la República haya sido menos justa que la dominación española que los respetó, y más duele pensar, que si ésta les reconoció el derecho a existir, por el hecho de existir desde antes de la Conquista, aquélla no haya considerado suficiente ese hecho ni el de que hayan tenido cuatrocientos años de posesión para reconocerles su existencia”¹³⁹.

De este modo se desarrolló la política porfirista en relación a los indígenas, teniendo los mismos efectos nocivos que el período de los liberales. Por ello, “en 1910, un 80% de los campesinos no tenían tierra propia, mientras que unas tres mil familias tenían en su poder la casi totalidad de la tierra utilizable del país. Con este aspecto sombrío del porfirismo se relaciona también la serie de injusticias cometidas en perjuicio de los yaquis, con el fin de privarlos de sus

¹³⁸ MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, Op. cit., p. 144.

¹³⁹ Ibid, p. 146.

tierras (por ejemplo, la ejecución del líder Cajeme, auténtico héroe popular, y la venta de miles de yaquis como esclavos –sobre todo a los terratenientes de Quintana Roo-). También los mayas fueron víctimas de represión, en 1884”.¹⁴⁰

Tal estado de cosas, aunado al sistema de deudas transmisibles de padres a hijos, apuntadas en las tiendas de raya de las grandes haciendas, equivalente a un moderno modo de esclavitud y la explotación de la clase trabajadora por parte de los patrones, fueron las causas que forjaron la Revolución Mexicana de 1910, que si bien tuvo a personajes que verdaderamente lucharon por revertir el *status quo* imperante, en aras de defender a las clases más pobres (campesinos y obreros), como fue Emiliano Zapata, hubo otros que se sumaron a la revuelta social por intereses propios y ansias de poder, verbigracia: Venustiano Carranza y Francisco I. Madero.

Sea como fuere, la Revolución Mexicana triunfó en 1917, promulgándose la Constitución del mismo año. Empero, ello no mejoró la situación de los indígenas, ya que como lo apuntamos oportunamente, dicha Carta Magna no contuvo ninguna protección concreta para los indígenas, por lo que las muertes de los indios durante la lucha no cambió en forma diametral su situación, que continuó siendo de marginación, sin comprender los constituyentes de Querétaro que los pueblos indígenas conformaban una realidad distinta a la de sociedad en general, y que por ello debía crearse un régimen jurídico *ad hoc*, cosa que no ocurrió, sino hasta mucho después de avanzado el siglo XX.

¹⁴⁰ MARGADANT S., Guillermo Floris, Op. cit., p. 198.

3.4. PRIMEROS INTENTOS POSTREVOLUCIONARIOS POR TRATAR EL PROBLEMA INDÍGENA.

Después de culminar la Revolución Mexicana, comenzaron a darse los primeros esbozos por tratar de entender y atender a las poblaciones indígenas existentes en el país, buscándose una nueva visión de la problemática indígena. Enseguida explicamos esto.

Por principio de cuentas hemos de decir que, desde 1917 y hasta 1925, Manuel Gamio estuvo al frente de la Dirección de Antropología y Poblaciones Regionales, dependiente de la Secretaría de Agricultura, institución a la cual le asignó las siguientes tareas:

"1ª Adquisición gradual de conocimientos referentes a las características raciales, a las manifestaciones de la cultura material e intelectual, a los idiomas y dialectos, a la situación económica y a las condiciones de ambiente físico y biológico de las poblaciones regionales actuales y pretéritas.

"2ª Investigación de los medios realmente adecuados y prácticos que deben emplearse, tanto por las entidades oficiales (...) como por las particulares (...), para fomentar efectivamente el actual desarrollo físico, intelectual, moral y económico de dichas poblaciones.

"3ª Preparación del acercamiento racial, de la fusión cultural, de la unificación lingüística y del equilibrio económico de dichas agrupaciones las que sólo así formarían una nacionalidad coherente y definida de una verdadera patria".¹⁴¹

¹⁴¹ Cfr. DE LATORRE VILLAR, Ernesto, et. al., Historia Documental de México, Tomo II, 3ª ed., Edit., UNAM, México, 1984, pp. 613-614.

Luego, este Programa tuvo como objeto total adentrarse en el ámbito indígena, para conocer sus tradiciones, costumbres, políticas, estructura social; su *modus vivendi*. Sin embargo, el problema que apreciamos es que no se trataba de hacerlo con el fin de respetar sus espacios, sino tratando de incorporarlos con la mayoría de la población, con lo cual se volvían a las prácticas habidas en otras épocas, por lo cual podemos decir que fue apenas un intento, pero que realmente no se adentró en la problemática indígena.

José Vasconcelos, siendo rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue designado para encabezar la Secretaría de Educación, quien vislumbraba la construcción de escuelas para los indios como una preparación principalmente para enseñanza del lenguaje, para entrar en las escuelas rurales ordinarias. Al respecto decía: "... La creación de escuelas especiales de indios en todas las regiones pobladas por indígenas y en las cuales se enseñara el castellano con rudimentos de higiene y de economía, lecciones de cultivo y de aplicación de máquinas a la agricultura. De esta suerte se logrará que sea más eficaz el trabajo "indígena, lo que motivará aumento de jornales y una mayor posibilidad de que la raza se eleve rápidamente..."¹⁴²

El 15 de abril de 1923, José Vasconcelos aprobó las bases para el funcionamiento de las "casas del pueblo", que iban a funcionar como la nueva escuela revolucionaria para la educación indígena. Pese a los buenos propósitos que inspiraron este proyecto, adoleció de varios defectos: la falta de financiamiento, y el hecho de querer inculcar una educación como la impartida normalmente, sin tomar en cuenta los usos y costumbres de los pueblos, lo cual era una clara muestra que la política del gobierno era integrar a los indígenas a las

¹⁴² Citado por GERMÁN PARRA, Manuel, Las grandes tendencias de la evolución histórica de la política indigenista moderna en México, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, Vol. IV, México, 1954, p. XXXVI.

instituciones y realidad mexicana, lo que implicaba la desaparición paulatina de los pueblos indígenas.

En febrero de 1925, Plutarco Elías Calles fundó la *Casa del Estudiante Indígena*, teniendo por objetivo fundamental “anular la distancia evolutiva que separa a los indios de la época actual, transformando su mentalidad, tendencias y costumbres, para sumarlos a la vida civilizada moderna e incorporarlos íntegramente dentro de la comunidad social mexicana...”.¹⁴³ En esto también apreciamos una política gubernamental de incorporación del indio a la sociedad mexicana, resultando bastante ilustrativo el hecho que se le quisiera transformar sus ideas y costumbres, lo que consideramos ha sido una de las causas que históricamente ha agudizado el problema indígena: la no comprensión del gobierno que los pueblos indígenas representan un “mundo” aparte, cuya mejor protección consiste precisamente en respetar sus espacios.

En 1932, durante el gobierno de Calles, Moisés Sáenz, en su calidad de Secretario de Educación, indicó la necesidad de establecer un centro de estudio y de acción en alguna región indígena con el propósito de examinar de cerca la cuestión de la incorporación de los grupos nativos al medio nacional, con lo cual nuevamente se siguió con la política asimilacionista de los indígenas a la población del país, es decir, sin respetar dichos espacios indígenas.

El 1° de enero de 1936, Moisés Sáenz propuso el establecimiento de un Departamento especial de Asuntos Indígenas. En cuanto a los motivos esgrimidos para justificar su creación, Moisés Sáenz dijo: “... La consideración principal que me ha movido a proyectar la creación de esa nueva dependencia, radica en el hecho patente de que hasta hoy, por desgracia son bien escasos los

¹⁴³ Cfr. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, et. al., Op. cit., p. 620.

resultados que se han obtenido en el sentido de lograr un verdadero mejoramiento de las capas de población indígena de la República... La falta de un organismo concreto que examine y plantee los problemas indígenas y busque la manera más adecuada para solucionarlos, ha hecho que se mantenga en pie la vieja situación de pobreza y aislamiento que urge hacer desaparecer..."¹⁴⁴

En lo que pensamos recayó el error de la política gubernamental en torno al citado *Departamento*, fue que "el interés especial que mueve al Gobierno a favor de los indios, no arranca del deseo de destacarlos como grupo étnico separado, manteniendo en pie indefinidamente sus problemas específicos, sino por el contrario, tiende a fundirlos y asimilarlos dentro del conjunto".¹⁴⁵ Es decir, el Estado seguía sin reconocer a las comunidades indígenas como un grupo social distinta al de la mayoría de la población.

Pasando a referirnos al período del Cardenismo, hemos de decir que se caracterizó por el esfuerzo del entonces Presidente Lázaro Cárdenas por mejorar la situación de la población indígena, llevando a cabo, entre otras acciones, el establecimiento de un Departamento de Asuntos Indígenas, e inclusive, inaugurando personalmente el Primer Congreso Indigenista Interamericano, en Pátzcuaro, Michoacán, el 5 de abril de 1940, en donde hizo el siguiente pronunciamiento:

"... La fórmula de 'incorporar al indio a la civilización', tiene todavía restos de los viejos sistemas que trataban de ocultar las desigualdades de hecho, porque esa incorporación se ha entendido generalmente como propósito de desindianizar y de extranjerizar, es decir, de acabar con la cultura primitiva;

¹⁴⁴ Cfr. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, et. al., *Op. cit.*, pp. 622-623.

¹⁴⁵ Cfr. *Ibid.*, p. 623.

desarraigar los dialectos regionales, las tradiciones, las costumbres y hasta los sentimientos profundos del hombre apegado a su tierra.

"Todo régimen que aspire a la verdadera democracia debe considerar la utilización de las virtudes de las razas indígenas y la eliminación de los vicios o lacras impuestos por los sistemas opresores, como un factor esencial para la realización del progreso colectivo. En tanto existan contingentes humanos desposeídos en las tierras de sus mayores, de sus derechos de hombres y de ciudadanos y se les siga tratando como bestias y como máquinas, no puede considerarse que la igualdad y la justicia imperen en América..."¹⁴⁶

Con esto nos damos cuenta que Lázaro Cárdenas trató de formular una nueva política gubernamental en materia indígena, tratando de respetar la cultura y los espacios indígenas, como presupuesto necesario para aspirar a una verdadera igualdad entre los hombres, situación que nos parece loable.

En 1940, Alfonso Caso, presentó al Primer Congreso Indigenista Interamericano, una *Resolución sobre la protección de las artes populares indígenas*, en donde destaca la necesidad de proteger y fomentar el arte de los pueblos indígenas, en todas sus manifestaciones, en virtud de representar la cultura y raíces históricas del país, al igual que una forma de que aquellos obtengan ingresos.

El mismo Alfonso Caso, en 1948, apuntó: "... Necesariamente tienden a desaparecer dichas comunidades, tienden nuestros pueblos indígenas a adquirir poco a poco las características de nuestros pueblos mestizos o blancos (...) Toda política indigenista debe tender a reparar dicha injusticia (de la destrucción espontánea de los elementos de la cultura indígena). Quedan dentro de estas

¹⁴⁶ Cfr. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, et. al., Op. cit., pp. 616-617.

comunidades indígenas, aspectos nobles de sus viejas culturas, perfiles que harán más rico el ambiente cultural de nuestros pueblos...”¹⁴⁷

Nos parece interesante el punto de vista de Alfonso Caso, dado que reconocía a los pueblos indígenas y sus formas de manifestación como una realidad distinta de la población en general.

De esta manera, apreciamos que la política gubernamental implementada por el gobierno con posterioridad a la Revolución fue tratando de apoyar a los indígenas, de revertir la situación de pobreza y marginación en que se hallaban sumidos. Sin embargo, la política indigenista adoptada fue errónea, puesto que trataron de integrarlos y asimilarlos a la civilización y sociedad en general, no reconociendo sus espacios, culturas y tradiciones; es decir, sin apreciar que la mejor manera de proteger a los pueblos indígenas era creando el marco jurídico propicio para salvaguardar su propia identidad, sin quererle imbuirle otras ideas, que ni entienden ni están dispuestos a aceptar.

¹⁴⁷ Cfr. DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, et. al., Op. cit., p. 618.

CAPÍTULO IV

DERECHOS INDÍGENAS Y AUTONOMÍA EN EL MÉXICO DE HOY

A partir del gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988), se inician claramente en México cambios fundamentales en el tipo de régimen gubernamental y estatal. Estos cambios obedecen cada vez más a situaciones internacionales que repercuten a nivel nacional y que los gobiernos se ven presionados a aplicar en sus respectivas naciones. Se han caracterizado estos procesos de transformación socioeconómica y política, en el ámbito internacional como *globalización* y a nivel de los Gobiernos estatales nacionales como *neoliberalismo*.

Así pues, bajo los gobiernos de Miguel De la Madrid, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), han tenido lugar importantes cambios *neoliberales* en el aparato estatal y *jurídico* que han afectado la relación histórica que ha mantenido el Gobierno Federal con los pueblos indígenas y sus instituciones, especialmente en el México moderno, como lo constituye el Instituto Nacional Indigenista (INI). Todo esto va a afectar la situación de los pueblos indios en México y, por ende, a suscitar modificaciones en sus formas de comportamiento socioeconómico y étnico; a asumir conductas de resistencia y rebeldía (como ha sido el levantamiento neozapatista del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, en Chiapas), y nuevas demandas de reconocimiento de derechos autonómicos que en las negociaciones por la paz entre el EZLN y el Gobierno de la República han puesto de manifiesto la necesidad de adecuar la Carta Magna mexicana a esas nuevas propuestas autonómicas.

El problema hasta ahora radica en la no existencia de un acuerdo unánime entre las partes acerca de las modificaciones a la Constitución.

En tal contexto, en este capítulo trataremos de explicar la problemática actual de los indígenas y su perspectiva a futuro.

4.1. EL CONTEXTO ECONÓMICO MUNDIAL Y SU INFLUENCIA EN TORNO A LOS INDÍGENAS.

Hemos podido percibir que, en las dos últimas décadas, el mundo ha vivido una etapa de profundas y radicales transformaciones en diversos ámbitos: social, económico, político, cultural, tecnológico e industrial, que indudablemente han repercutido en los marcos jurídicos de los Estados. Empero, particularmente destaca la transformación sin precedentes que ha experimentado la economía mundial, debido a una serie de cambios esenciales en la forma de producir bienes y servicios, no solamente en el ámbito tecnológico, sino en el concepto de producción, que dejó de ser nacional para convertirse en mundial, fenómeno económico conocido como *globalización*.

Actualmente, la economía mundial es cada vez más la suma de economías de países individuales, pasando a ser una economía integrada a nivel internacional, donde cada país depende de los demás. Ello explica que las naciones que se han incorporado a esta nueva forma de concebir el desarrollo, han sido las más exitosas del mundo, sobre todo las grandes potencias, lo que ha traído el empobrecimiento de las naciones en desarrollo.

Como resultado de esto, la mayoría de los gobiernos ha entendido que para alcanzar una mayor y mejor competitividad es preciso abrir las economías y vincularse a espacios económicos más amplios, tomando en cuenta su situación

geográfica, la naturaleza y monto de sus intercambios, la complementariedad económica y el potencial de desarrollo.¹⁴⁸ Prueba de ello son los distintos mecanismos de vinculación económica puestos en marcha en diversas zonas geográficas del mundo, como por ejemplo: la Unión Europea (UE), la Cuenca del Pacífico (CP), el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), el Pacto Andino (PA) y el Mercosur.

Sin embargo, el problema de la *globalización* radica en que, al no establecerse relaciones económicas entre países con potencial económico similar, los países más poderosos obtienen mayores ventajas, y así, la población de los Estados es la que resiente favorable o desfavorablemente el fenómeno globalizador, haciendo más ricos a los ricos, y aún más pobres a quienes lo son.

Tal política de *globalización* y liberalismo económico prevalecientes en los últimos años fue puesta en marcha, en el caso de nuestro país, por el ex-Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien, en aras de pretender que México se convirtiera en un país desarrollado, estimó necesario erradicar viejas directrices económicas conservadoras adoptadas por gobiernos anteriores, que lo único que habían propiciado era un endeudamiento externo e interno del país, un freno al crecimiento económico, un *status* social deplorable, pobreza, carencia de ahorro interno y otras manifestaciones de las crisis económicas,¹⁴⁹ poniendo en marcha un liberalismo social en el que confluyeran la no injerencia del Estado en las actividades económicas del país, similar al *Laissez faire-Laissez passe* (Dejar hacer-dejar pasar) propuesto por Adam Smith, pero sin olvidarse de la protección a los intereses sociales.

¹⁴⁸ SERRA PUCHE, Jaime, Hacia un Tratado de Libre Comercio con América del Norte. 1ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994, p. 7.

¹⁴⁹ DEHESA, Guillermo de la, La Crisis Económica Mexicana, una visión desde fuera, en "Revista Vuelta", Año XIX, junio de 1995, No. 223, p. 34.

En otras palabras, el liberalismo empleado por el gobierno salinista abrió las puertas del país a la inversión de capitales provenientes del exterior en la economía del país, así como de la iniciativa privada interna. Los problemas surgieron en razón de que el gobierno no planificó debidamente dicha inversión, permitiendo que llegara a áreas estratégicas, como la petrolera, la agrícola, etc. Igualmente, el gobierno dejó a un lado las políticas populistas, procediendo a la venta de infinidad de empresas públicas y paraestatales, que no reeditaban ningún beneficio al Estado.

Otro aspecto que tuvo que actualizar el gobierno fue la formulación de una nueva regulación jurídica de la economía del país; por ello, las reformas al artículo 27 Constitucional, la derogación de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, la creación de la Ley de Inversión Extranjera, etc. En otras palabras, tenía que adecuarse el marco jurídico del país a las políticas neoliberalistas del gobierno.¹⁵⁰

Ante este panorama, el Gobierno Mexicano, en aras de profundizar y ampliar sus relaciones económicas con todas las regiones y países del mundo, suscribió, en el curso de 1990, un Acuerdo Marco con la Comunidad Europea, un Acuerdo de Complementación con Chile, un Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela, y ha intensificado sus vínculos con los países de la Cuenca del Pacífico.¹⁵¹ Asimismo, en 1993, bajo el gobierno de Salinas de Gortari, México suscribió el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

Más reciente nos encontramos con los recientes tratados económicos suscritos por México con la Unión Europea y diversos países centroamericanos.

¹⁵⁰ DEHESA, Guillermo de la, Op. cit., p. 35.

¹⁵¹ SERRA PUCHE, Jaime, Op. cit., p. 8.

Ahora bien, aunque aparentemente la *globalización* no tendría que tener ninguna repercusión en torno a los pueblos indígenas, lo cierto es que sí influye bastante, pero negativamente. Porque lamentablemente los Gobiernos de los Estados, como sujetos de Derecho Internacional, firman diversos acuerdos y tratados económicos internacionales en su carácter de soberanos, no importándoles si afectan a los grupos indígenas, que aún cuando no son el grueso de la población, sí constituyen un sector de la sociedad que merece ser protegido, ya que la propia Constitución, en su parte dogmática, contempla una serie de derechos fundamentales que le deben ser tutelados.

Sin embargo, insistimos, la *globalización* tiene el grave defecto de no ser un fenómeno económico encaminado precisamente al respeto de los derechos de los pueblos, e incluso de las soberanías de los Estados, porque apreciamos con gran pena que, en el caso de nuestro país, el Gobierno mexicano ha adoptado una posición servil en la firma de los tratados comerciales, particularmente el TLC y el suscrito en días recientes con la Unión Europea, en que prácticamente se abren las puertas a los inversionistas extranjeros para que vengan a explotarnos.

Porque decididamente, a los inversionistas extranjeros y nacionales no les va a interesar si determinada región de nuestro país, con grandes riquezas naturales ideales para la explotación, son el hábitat y asiento de los pueblos indígenas que habitan en nuestro país; no les va a sensibilizar el que sea el espacio donde los indígenas viven y establecen sus relaciones económicas, sociales, culturales, religiosas. No les va a importar si son una de las expresiones de nuestro pasado histórico, de nuestro más acendrado y puro nacionalismo, un último refugio de nuestra cultura.

Cuando se habla de *globalización*, de liberalismo económico, pasan a un segundo plano los aspectos sociales. Resulta más importante producir e intercambiar bienes y servicios, que proteger a las comunidades indígenas, que constituyen, en opinión de los países poderosos, un obstáculo a la modernización y al progreso económico.

En lo que debieran reflexionar los gobiernos de los países, particularmente el mexicano, es que fenómenos económicos como la *globalización* a corto o mediano plazo, “coadyuvarán” a la exterminación de los últimos pueblos indígenas existentes, debido a que éstos quedarán marginados de dicha realidad económica, a que no pueden competir, porque su “mundo” es totalmente opuesto al globalizado que hoy subyace en el escenario mundial.

Por ello es importante que antes de suscribir dichos acuerdos económicos de *globalización*, se medite en las repercusiones que tendrá en las comunidades indígenas.

Ciertamente, nuestro gobierno no puede mantenerse a la expectativa de las transformaciones mundiales; pero sí debe analizar si está preparada la población para afrontarlas. De no reparar en ello, de poco o nada servirá que en la Constitución se pondere sobre el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y el respeto a sus espacios, dado que se convertirá en letra muerta.

4.2. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL.

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, fue reformado el artículo 4º Constitucional, el cual consagra la garantía de igualdad, traducida en la existente entre varón y mujer, así como el acceso a la educación, la salud y la vivienda.

El sentido de la reforma *en comento*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, consistió en la adición de un primer párrafo al citado precepto, “para preconizar la protección y la promoción del desarrollo de las lenguas y cultura de los pueblos indígenas, función que se declaró inherente a la función estatal”.¹⁵² Antes de establecer el contenido de la adición, consideramos conveniente ahondar brevemente en los antecedentes de la misma.

Por principio de cuentas, el 7 de abril de 1989, por instrucciones del Presidente Salinas de Gortari fue instalada en Palacio Nacional una *Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México*, integrada por académicos, antropólogos y juristas, intelectuales indigenistas y burócratas, pero paradójicamente, con la ausencia de representantes o líderes indígenas, quienes debieron estar presentes para escuchar su parecer, puesto que respecto a ellos iban a tener repercusiones (favorables o desfavorables) la reforma constitucional.

Dicha Comisión realizó un “simulacro” de consulta de los sectores interesados, ya que las opiniones, críticas y sugerencias no se tomaron en cuenta. Entre las consideraciones que hizo la citada Comisión para modificar la Constitución estuvo la de establecer la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; así como definir los elementos mínimos que debían estar contenidos en la propuesta de adición constitucional. Las diversas propuestas que se presentaron, fueron ampliamente discutidas por la Comisión en tres esferas fundamentales:

¹⁵² BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997, p. 277.

- a) La jurídica, relativa a los ordenamientos constitucionales y legales en donde podría caber la propuesta, sin contraponerse con otros ordenamientos generales;
- b) La política, referida a la posibilidad de que la propuesta fuera aprobada o rechazada por los poderes de la Unión; y
- c) La estratégica, sustentada básicamente en torno a los alcances y profundidad de la reforma Constitucional.

La Comisión llegó al consenso de promover la reforma Constitucional a partir de un solo artículo con el fin a ir avanzando en el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas; así, aunque para algunos de sus integrantes la propuesta de reforma Constitucional era muy limitada, constituía al menos un importante avance de un proceso más amplio para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Se eligió el artículo 4º de la Carta Magna en virtud de referirse a una garantía de protección a núcleos determinados, como son la familia o los menores.

Una vez recabadas todas las opiniones, la Comisión hizo entrega formal de la propuesta al presidente Salinas de Gortari, en una ceremonia privada efectuada el 7 de marzo de 1990 en los Pinos.

En ese mismo lapso la *Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República* efectuó una nueva revisión al texto propuesto por la Comisión. Así las cosas, después de una amplia consulta pública, entre octubre y diciembre de 1989, ya modificada la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º constitucional, fue presentada el 7 de diciembre de 1990, turnándose a la Cámara de Diputados en enero de 1992.

El Ejecutivo Federal, en la exposición de motivos que acompañó a su iniciativa de reforma, argumentó, entre otras cosas:

“Los pueblos y las comunidades indígenas de México, viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. Desde el punto de vista de idioma, cuando menos el 9% de los mexicanos tiene como idioma materno alguna de las cincuenta y seis lenguas indígenas que se hablan en nuestro país.

“... a partir del presente siglo, la cantidad de habitantes de lenguas indígenas en México ha crecido de dos a más de ocho millones y el 96.5% de los indígenas radican en municipios rurales en localidades calificadas de elevada marginación.

“El analfabetismo, la mortalidad infantil y la desnutrición se elevan en las comunidades indígenas al doble de los promedios generales.

“Aun cuando la ley en México debe aplicarse por igual a todos, en tratándose de los indígenas, por su marginación social, cultural y económica y por no hablar el español, en muchas ocasiones resultan discriminados ante la justicia”.¹⁵³

Del análisis de la exposición de motivos referido, deducimos las siguientes cuestiones:

- El Ejecutivo Federal reconocía la existencia de comunidades indígenas en nuestro país, cuyo número no era en absoluto despreciable.

¹⁵³ Cfr. RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Op. cit., p. 49.

- Que la situación de los indígenas mexicanos es deplorable, en comparación con el de la mayoría de la demás población.
- Que si bien la Constitución Federal consagra una protección a los derechos fundamentales de todos los hombres,¹⁵⁴ estableciendo una igualdad de todos los individuos ante la ley, lo cierto es que dada la condición especial de los indígenas mexicanos, en cuanto a su idioma, costumbres, formas de gobierno y administración de justicia, ello no era suficiente, sino que se hacía menester establecer disposiciones dirigidas a ellos concretamente, haciendo realidad la consabida protección a las comunidades indígenas.

De esta manera, la iniciativa de reforma al artículo 4º Constitucional, quedó redactado en los términos siguientes:

“Artículo Único. Se adiciona un primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto, respectivamente, en los siguientes términos:

*“Artículo 4o. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta las prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.*¹⁵⁵

¹⁵⁴ Vid. Artículo 1º Constitucional.

¹⁵⁵ Cfr. Diario Oficial de la Federación, publicado por la Secretaría de Gobernación. México. 28 de enero de 1992, p. 15.

Respecto a la reforma citada, han surgido algunas opiniones doctrinales. Así tenemos que, en opinión de Emilio Rabasa y Gloria Caballero, la misma contiene dos elementos principales: “el primero, reconoce la composición pluricultural de la nación y, el segundo, establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que la sustentan”.¹⁵⁶

En el mismo tenor, Ignacio Burgoa pondera la reforma constitucional, particularmente en cuanto a tomar en cuenta sus usos y costumbres en la administración de justicia, al afirmar: “... la disposición transcrita rompe con el sistema de derecho escrito en que tradicionalmente se ha organizado el Estado mexicano, pues considera como fuente de las decisiones jurisdiccionales en los procedimientos contenciosos en que los indígenas sean parte, sus prácticas y costumbres, lo que implica el respeto al ser y al modo de ser de los múltiples grupos étnicos que integran como parte pluriforme de la sociedad mexicana”.¹⁵⁷

Frente a los comentarios de quienes consideran adecuada la reforma al artículo 4º Constitucional, existen opiniones en contrario de aquellos que piensan que fue sólo un paliativo para demostrar una aparente preocupación del Estado por la situación de las comunidades indígenas, pero que no fue al fondo del asunto, al no garantizar el respeto por sus espacios. De esta manera, siguiendo las ideas de Héctor Díaz-Polanco,¹⁵⁸ enseguida explicamos las mayores objeciones a la reforma al artículo 4º Constitucional:

¹⁵⁶ RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria, Op. cit., pp. 49-50.

¹⁵⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Op. cit., p. 278.

¹⁵⁸ Cfr. DÍAZ-POLANCO, Héctor, Op. cit., pp. 204-205.

a) Su alcance es limitado, en virtud de protegerse únicamente la organización social de los pueblos indígenas, pero sin señalar nada en torno a sus derechos económicos y políticos; por lo mismo, constituye una protección parcial de los derechos indígenas.

b) La pretendida reforma consideró a los indígenas, no como grupo social capaz de ocuparse de sus asuntos colectivos, sino en forma particular, como un miembro de un sector de la sociedad; es decir, el Estado consideró, erróneamente, que el problema indígena es de índole exclusivamente cultural, siendo que es una problemática económica, social, política y jurídica. Por ello, lo correcto hubiera sido que la cuestión indígena se tratara no sólo en una garantía individual, sino en un apartado de la Constitución creado *ex profeso*, como se ha hecho en los países en que se ha buscado en verdad una solución integral.

Además, el problema indígena, necesariamente tendría que implicar la reforma de otras secciones de la Constitución, vinculadas con tal cuestión, como son el Título Quinto relativo a la situación de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, especialmente en su artículo 115 que ordena a los Estados adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, a fin de propiciar una reordenación político administrativa que contemple a los pueblos indios.

c) Existe una laguna jurídica por cuanto a no determinarse en la Constitución lo que debe entenderse por “usos”, “costumbres”, “prácticas”, etc., por lo cual sería preferible, aunque sea en forma enunciativa, señalar cuáles son tales derechos indígenas, y no arriesgarse a que el Estado le dé una interpretación restrictiva, en perjuicio de los intereses de los pueblos indígenas.

Atento a lo anterior tenemos que, quizás lo valioso del artículo 4º Constitucional radica en que, por primera vez en la historia jurídica del país, el Gobierno Federal se preocupó por reconocer constitucionalmente la existencia de los pueblos indios y la composición pluricultural de la nación. Sin embargo, en el error histórico que ha vuelto a incurrir por enésima ocasión el Estado es en tratar de asimilar a los indígenas a la población mexicana, a una realidad social, económica, política y cultural totalmente distinta; de adicionarlos a las formas modernas de civilización sin respetar las decisiones y la historia sociocultural de los propios actores indígenas.

En tal sentido, las propuestas y adiciones aparecen superficiales, y por ende, insuficientes para las aspiraciones autonómicas de los pueblos indígenas mexicanos, que se quieren articular a la nación, pero de una manera democrática y justa, con el respeto a sus derechos, que se vea reflejada jurídicamente en nuestra Carta Magna; es decir, que vislumbren una solución digna, de fondo y jurídicamente correcta a la relación étnico-nacional que está presente en el México de nuestros días.

4.3. CONDICIONES ACTUALES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA EN MÉXICO.

El Instituto Nacional Indigenista (INI) consideró, a partir de un estudio realizado en 1993, que la población indígena estimada en 1990 ascendía a 8,701 688 personas, es decir, el 10.7% de la población mexicana, por lo que puede afirmarse que ningún otro país del continente americano tiene, en números absolutos, la población indígena que hay en México.

Por otro lado, no debemos soslayar el hecho que las cifras oficiales, muchas veces no detectan a poblaciones campesinas que tienen fuerte presencia

indígena en sus estructuras y formas socioculturales de comportamiento colectivo, localizadas en lugares recónditos. Por ello, Guillermo Bonfil Batalla sostiene la idea que la población india en nuestro país debe estimarse entre el 10 y el 15% de la población mexicana total.¹⁵⁹

La variedad y dispersión de los hablantes de lenguas indígenas de México es un hecho central. El náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, tzotzil y tzeltal, por orden de importancia, según estimaciones del propio INI, representan el 65% del total de hablantes de lenguas indígenas.

El 87.4% de la población indígena estimada se concentra en 11 entidades federativas, que en orden de importancia son: Oaxaca (21%), Veracruz (15.4%), Chiapas (14.8%), Puebla (10.7%), Yucatán (9.4%), Hidalgo (6.5%), México (6.3%), Guerrero (5.9%), San Luis Potosí (3.6%), Michoacán (3.3%), y Sonora (2.8%). El sureste y el centro sur de nuestro país concentran en números absolutos y relativos a la población indígena. Resulta significativo que en algunos de los Estados más pobres de México se concentren un número considerable de pueblos indígenas.

Las regiones indígenas de México, integradas por municipios con 30% y más de población indígena estimada son veinte y expresan en buena medida los procesos de movilidad, atomización y concentración que los pueblos indígenas han experimentado a lo largo de su historia como culturas colonizadas. En conjunto abarcan una superficie de 38, 554,150 hectáreas, que en proporción al territorio nacional representan el 19.58%.

¹⁵⁹ Cfr. BONFIL BATALLA, Guillermo, El México Profundo, Edit. Grijalbo, México, 1989, p. 28.

Según los análisis del INI, la integración de este tipo de áreas es el resultado de largos procesos de resistencia, imposición, asimilación o rechazo entre las estructuras dominantes y las culturas indígenas, por lo que no es casual su actual conformación. Los resultados seguramente arrojarán datos de fundamental importancia para el diseño e instrumentación de programas integrales para el desarrollo de los pueblos indígenas en general.

Las regiones indígenas concentran el 88.72% de la población indígena estimada y el 80.68% de los hablantes de lenguas indígenas a nivel nacional, que es de 8,701, 688 y 5, 282, 341 habitantes, respectivamente.

Otro aspecto importante es la ubicación geográfica de las regiones indígenas que, según su distribución, poseen características físicas y biológicas importantes que han influido sobre las condiciones de vida de sus habitantes, generando interesantes respuestas adaptativas por parte de esos grupos humanos.¹⁶⁰

Las regiones indígenas del país son las siguientes: maya, tarahumara, huichol, meseta purépecha, huasteca, sierra norte de Puebla, totonaca de Veracruz, otomí, mazahua otomí del Estado de México, náhuatl de Michoacán, mixteca, popoluca de Puebla, náhuatl oaxaqueño-poblano, náhuatl de Jalapa, Veracruz, náhuatl de Córdoba Veracruz, Popoluca-náhuatl de los Tuxtlas, náhuatl-tlapaneco-mixteco de Guerrero, chontal de Tabasco, Chiapas, Península de Yucatán y Oaxaca.

Los grupos *lingüísticos* indígenas actuales del país, según el Mapa de Grupos Indígenas de México del INI, son las siguientes: aguacateco, amuzgo, cakchiquel, cochimí, cora, cuicateco, cucapá, chatino, chichimeca jonaz,

chinanteco, chocho, chol, chontal de Oaxaca, chontal de Tabasco, chuj, guarijío, tarahumara, huasteco, huave, huichol, ixcateco, ixil, jacalteco, kanjobal, kikapú, kiliwa, kumiai, lacandón, mam, matlatzinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, motozintleco, náhuatl, ocuilteco, otomí, paipai, pame, pápago, pima, popoloca, popoluca, purépecha, quiché, seri, tarahumara, teco, tepehua, tepehuán, tlapaneco, tojolabal, totonaca, triqui, tzeltal, tzotzil, yaqui, zapoteco y zoque.¹⁶¹

Los datos apuntados nos permiten apreciar que los pueblos indígenas constituyen un importante sector de la población mexicana, con su idioma propio, concentrados a todo lo largo y ancho de la República Mexicana. Por lo mismo, el Estado no debe desdeñarlo en cuanto a su número, pues por el hecho de ser mexicanos, merecen protección; y por tratarse de indígenas con una realidad distinta a la del resto de la población mexicana, deben buscarse canales adecuados de protección a sus derechos, porque garantizar esto coadyuva a mantener perenne la esencia del nacionalismo e historia mexicanos.

4.4. CONVENIOS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).

Nuestro país vive inmerso en un contexto internacional, en que tienen necesidad de establecer relaciones de diversa índole con otros sujetos de Derecho Internacional (verbigracia: Estados, organismos internacionales), en aras de resolver problemáticas comunes a todos ellos. Uno de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se estrechan vínculos entre las naciones es precisamente el tratado internacional.

¹⁶⁰ BONFIL BATALLA, Guillermo, Op. cit., p. 21.

¹⁶¹ Ibid, p. 22.

Ahora bien, la razón por la cual queremos establecer algunas consideraciones previas en torno al tratado internacional reside en el hecho de que el Gobierno mexicano ha firmado diversos convenios internacionales, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a la protección a los derechos laborales indígenas, y que precisamente por relacionarse con nuestro tema de investigación, queremos explicar más adelante, aunque para su debida comprensión necesitamos establecer algunas bases teóricas en torno a los tratados.

Así tenemos que, los tratados internacionales son "los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos".¹⁶²

Por otro lado, así como la creación de la ley sigue un proceso legislativo, en el caso de los tratados también se sigue un procedimiento de conclusión, que consta de las siguientes fases:

a) *Negociación.* Bajo este nombre se designa al conjunto de operaciones encaminadas a establecer el texto del tratado. Tales negociaciones pueden tener lugar en el cuadro de las discusiones celebradas entre los agentes diplomáticos de un Estado y los representantes de otro, que son normalmente funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores. Este es el procedimiento normal de negociación de los tratados bilaterales. Para los multilaterales el procedimiento normal es establecer el texto por discusiones celebradas dentro de una conferencia o congreso internacional.

b) *La manifestación del consentimiento.* Una vez concluidas las negociaciones, el texto se considera ya "establecido como auténtico y definitivo"

mediante la firma *ad referendum* o la rúbrica de los representantes de los Estados, en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que se haya adoptado el mismo.

c) *La ratificación.* Sólo se entenderá si: 1) El tratado así lo dispone; 2) Los Estados partes han acordado que se someta a ratificación; 3) El representante del Estado firma a reserva de ratificación; y 4) La intención del representante de someter el tratado a ratificación se deduce de los plenos poderes o se haya expresado en ese sentido durante la negociación.

Igualmente es importante destacar la jerarquía normativa de los tratados, de donde emana su obligatoriedad. Para tal efecto, debemos remitirnos al artículo 133 Constitucional, que textualmente señala:

*"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes locales de los Estados".*¹⁶³

Del análisis del artículo inferimos que los tratados internacionales se encuentran en el mismo nivel que las leyes federales, cuyas disposiciones son obligatorias en todo el país, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, a saber:

a) Que no contravengan los postulados constitucionales;

¹⁶² SEPULVEDA, César, Op. cit., p. 116.

¹⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 84-B.

- b) Se celebren por el Presidente de la República; y
- c) Se aprueben por el Senado de la República.¹⁶⁴

Dicho lo anterior, a continuación nos abocamos al análisis de los Convenios internacionales firmados en el seno de la Organización Internacional del Trabajo.

4.4.1. EL CONVENIO 107.

Antes de enfocarnos al estudio del Convenio 107, consideramos conveniente referirnos brevemente a la Organización Internacional del Trabajo, la cual fue creada en 1919, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Versalles. En el preámbulo correspondiente, las Altas Partes Contratantes manifestaron la necesidad de crear una organización permanente encargada de elaborar un programa tendiente a mejorar la situación de los trabajadores.

Las funciones principales de la OIT fueron “elaborar convenciones y recomendaciones en materia laboral y social y controlar la aplicación que los países miembros hicieran de las convenciones concluidas bajos los auspicios de la OIT y que ellos hubieran ratificado”.¹⁶⁵ Sin duda, esto explica la creación de los Convenios que pretendemos estudiar.

La OIT es un organismo tripartita, en virtud de estar formado exclusivamente “por representantes de los gobiernos de los países miembros, sino que en cada uno de esos órganos hay delegados de los gobiernos, de los patronos

¹⁶⁴ Vid. Artículo 89 Constitucional, fracción X.

¹⁶⁵ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 41-42.

y de los trabajadores, para que los diversos económicos puedan estar allí representados y hacer que se conozcan mejor sus intereses”.¹⁶⁶

Por tanto, podemos afirmar que la OIT es un organismo internacional que surgió por la necesidad de proteger, en el plano internacional, los intereses de los sectores sociales más desprotegidos, como son los trabajadores. Sin embargo, desde los años veinte fue surgiendo en esta organización la preocupación por el mundo rural, lo cual permitió apreciar la existencia de fenómenos sociales en el campo, muy parecidos a los del sector campesino, pero no iguales. Por eso, en 1957 se aprobó un convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, conocido como *Convenio 107*, cuya importancia radica en haber sido el primer instrumento emanado de un organismo internacional que planteó lineamientos respecto a los indígenas.

El *Convenio 107* reflejó la política dominante de aquellos años, es decir, la del paternalismo y la integración o asimilación en el marco de un ideal proteccionista, lo cual significó que al asumirse ciudadanos los miembros de los pueblos indígenas, tenderían a desaparecer.

En el *Convenio 107*, por primera vez a nivel internacional, se utilizó el concepto de población indígena como colectividad, y se estableció que los miembros de las poblaciones tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano. También se les reconoció una serie de derechos específicos; por ejemplo: la noción del derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en lengua materna. Y algo muy importante, reconoció, desde entonces, al *derecho consuetudinario*, basado en las costumbres y las formas en que los pueblos resuelven tradicionalmente los conflictos en la comunidad y que para ellos tienen el carácter de obligatorios. Para aquella época estos reconocimientos eran

¹⁶⁶ Ibid, p. 486.

avanzados. Sin embargo, al buscarse la integración o asimilación a la llamada sociedad nacional, esos reconocimientos perdían fuerza y se atentaba contra la supervivencia de los pueblos indígenas.

El *Convenio 107* tuvo vigencia en México y se aplicó en lo general, en virtud de que nuestro país, siendo miembro de la OIT, lo ratificó a través del Senado de la República. Por ello, a partir de entonces el gobierno mexicano adquirió el compromiso de proteger a los indígenas, aunque lamentablemente, como en el acuerdo internacional de referencia se propugnó por la asimilación de los indígenas a la sociedad, que fue que el propósito perseguido por la OIT no se cumplió cabalmente.

El *Convenio 107* fue sustituido por el *Convenio 169*, el cual analizamos en el siguiente punto.

4.4.2. EL CONVENIO 169.

El *Convenio 169*, firmado en 1989, fue ratificado por el Senado mexicano el 11 de julio de 1990, expidiéndose al efecto un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990. El Estado mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre de 1990, ante el Director de la OIT en Ginebra; así empezó a correr el plazo necesario de un año (septiembre de 1991), para que el Convenio iniciara su vigencia.

Posteriormente fue ratificado el citado *Convenio* por Noruega, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú, entrando en vigor a partir del mes de septiembre de 1991. Por tanto, dejó de existir la posibilidad de ratificarlo para los países que nunca lo hicieron. El *Convênio 107* seguirá vigente para los

Estados miembros que lo han ratificado, mientras no lo hagan respecto al nuevo *Convenio 169*.

La estructura del *Convenio 169* es la siguiente:¹⁶⁷.

Preámbulo

Parte I: Política General (Artículos 1o al 12).

Parte II: Tierras (Artículos 13 al 19).

Parte III: Contratación y Condiciones de Empleo (Artículo 20).

Parte IV: Formación Profesional, Artesanías e Industrias Rurales (Artículos 21 al 23).

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

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

Parte VII: Contactos y Cooperación a través de las Fronteras (Artículo 32).

Parte VIII: Administración (Artículo 33).

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

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

Los principios básicos contenidos en el *Convenio 169* podemos resumirlo en los siguientes términos:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.

¹⁶⁷ Vid. GÓMEZ, Magdalena, Derechos Indígenas (Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo), Edit. Instituto Nacional Indigenista, México, 1991, pp. 21 y 39.

- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo a las condiciones de cada país.

Enseguida vamos a citar textualmente y comentar algunos artículos importantes de la Primera Parte del Convenio 169,¹⁶⁸ importantes por las consecuencias que van a tener en la polémica sobre los Acuerdos de San Andrés y la redacción de las reformas constitucionales propuestas por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) del Congreso de la Unión, en 1996.

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 del 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.

¹⁶⁸ La redacción completa del Convenio 169 se puede consultar en el Anexo 2 de la presente tesis.

De este primer precepto del *Convenio 169* deducimos que la Organización Internacional del Trabajo considera que las comunidades indígenas son aquellos grupos sociales que se ubican dentro de los Estados, descendientes de los primeros habitantes antes de la Colonia, que poseen una estructura económica, social, cultural y política distintas de la demás población, que es preciso salvaguardar.

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:

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 de vida.

Nos parece medular este precepto, pues determina la obligación de los gobiernos de adoptar políticas que garanticen el respeto y autonomía de los pueblos indígenas, haciéndolos partícipes de las mismas, lo cual implica, por una parte, otorgarles la protección de las leyes, y por la otra, respetar su entorno social, económico, político y cultural, sin pretender asimilarlos a la demás

población, dado que se tratan de dos realidades distintas, que deben permanecer separadas.

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.

El artículo citado determina la obligación de los Estados de salvaguardar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, tanto los previstos en las Constituciones y leyes internas, como las disposiciones del *Convenio 169*; por ello queda excluido el empleo de los medios coercitivos en contra de los mismos.

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 les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.

Nuevamente este artículo enfatiza sobre la obligación de los gobiernos de respetar la autonomía de los pueblos; sus costumbres, tradiciones, usos, porque ello forma parte de su esencia. En tal sentido, el Estado no debe tratar de alterar o

hacer desaparecer tales rasgos característicos de las comunidades indígenas, porque insistimos, constituye un rasgo fundamental de nuestra historia.

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 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 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.

El presente artículo pugna porque los gobiernos den intervención a los pueblos indígenas a fin de escucharlos y conocer su problemática. No se trata de que el Estado asuma unilateralmente las medidas legislativas y acciones que considere convenientes en materia indígena, sino que haga partícipes a los directamente involucrados, estableciendo los canales idóneos de comunicación.

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 a las

tierras que ocupan y 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.

Este precepto, íntimamente vinculado con el anterior, reafirma el derecho de los pueblos a participar en la elaboración de los programas y acciones llevados a cabo por el gobierno y que les puedan afectar en su vida social, económica; política o cultural; a determinar cuáles son los problemas que prioritariamente deben resolverse.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Si como lo hemos venido afirmando, los pueblos indígenas tienen su propio “mundo” por decirlo de algún modo, lo cual queda evidenciado en sus costumbres y usos, es lógico que los Estados deben tomar en cuenta los mismos al momento de aplicar los ordenamientos legales, dado que éstos norman una realidad distinta, que en la mayoría de los casos pugna con el derecho de los pueblos indígenas.

En suma, el planteamiento general del *Convenio 169* parte de la premisa que en muchas partes del mundo los pueblos indígenas y tribales no gozan de los derechos humanos en el mismo grado que el resto de la población nacional, por lo cual propone que se les respete en su cultura, religión, organización social y

económica, al igual que en su identidad propia, para que ningún Estado ni grupo se arroge la facultad de negarles su identidad.

En enero de 1994, tuvo lugar un acontecimiento social en nuestro país, que vino a modificar profundamente las condiciones del compromiso gubernamental asumido por México en virtud del *Convenio 169* de la OIT: el alzamiento neozapatista de indígenas chiapanecos, que con sus demandas de: democracia, salud, vivienda, educación, libertad, justicia, dignidad y autonomía, hicieron evidente la necesidad urgente de hacer las reformas legales para cumplir con las disposiciones del Convenio referido.

Es decir, dicho movimiento armado indígena dejó en claro la insuficiencia de la reforma al artículo 4º constitucional, y, por ende, la importancia de un mayor reconocimiento de sus derechos históricos como pueblos indígenas (particularmente el autonómico), culturalmente diferentes, pero articulados al Estado nacional como grupos mexicanos diversos. O sea, establecer en la Carta Magna, en forma más adecuada y amplia, que México es un país pluricultural y plurilingüístico, que amerita una protección jurídica real y no meros paliativos.

4.5. DISCUSIÓN SOBRE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS, CHIAPAS.

El 11 de marzo de 1995, el Congreso de la Unión aprobó dos resoluciones:

- a) La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Justa en Chiapas, en la que se establece el diálogo como el camino para identificar y resolver las causas que dieron origen al conflicto; y

- b) La creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) con representantes del Senado y de la Cámara de Diputados, de todos los partidos registrados, como instancia mediadora del diálogo entre el EZLN y los representantes del Gobierno Federal.

Con base en ello, el EZLN y el gobierno federal pactaron una agenda y un “marco jurídico” a regir en el proceso de diálogo, que fue modificado, por acuerdo de las partes, el 12 de julio de 1996. En este “nuevo marco jurídico” que reglamentaba los diálogos de San Andrés, se precisó que, en una primera etapa y a través de cuatro mesas de trabajo, las partes involucradas deberían analizar y proponer alternativas para resolver los problemas de carácter social, económico, político y cultural que originaron el conflicto. Las cuatro mesas de trabajo propuestas fueron las siguientes:

- 1) Derecho y Cultura Indígenas;
- 2) Democracia y Justicia;
- 3) Bienestar y Desarrollo;
- 4) Situación de las mujeres en Chiapas.¹⁶⁹

En un segundo momento del diálogo, las partes debían analizar las alternativas de recomposición del tejido social en Chiapas y el proceso de reinserción política de los integrantes del EZLN.

El espacio de diálogo y negociación conquistado por el EZLN fue puesto al servicio de la sociedad civil: En la mesa 1, sobre Derechos y Cultura Indígenas, en vez de plantear únicamente sus propias demandas, el EZLN convocó a un conjunto de dirigentes de organizaciones indígenas, sociales, políticas, civiles y

¹⁶⁹ Vid. LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, “La crisis del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal”, Perfil de la Jornada, 16 de Febrero de 1998, p. IV.

no gubernamentales, a especialistas en diversos campos, a intelectuales y comunicadores para elaborar, entre todos, las propuestas llevadas a la negociación. Como resultado de una amplia participación y de la elaboración de un conjunto de propuestas que reflejaban un amplio consenso, los representantes del gobierno federal y del EZLN firmaron, el 16 de febrero de 1996, los primeros acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas. Sin embargo, unos meses después se suspendió el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal, cuando se abordaban los temas correspondientes a la mesa II del diálogo de San Andrés, sobre Democracia y Justicia.

Ante dicha situación, la COCOPA tomó un papel más activo en la búsqueda de un nuevo camino para alcanzar la paz con justicia y dignidad. Sus primeros esfuerzos se centraron en la tarea de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas. En un prolongado proceso de consultas y de búsqueda de consensos con el EZLN y el gobierno federal, la COCOPA elaboró una propuesta de reformas para incorporar a la Constitución General de la República el reconocimiento de los Derechos Indígenas. Dicha propuesta tomó los aspectos fundamentales de los acuerdos de San Andrés y, apoyándose en el *Convenio 169* que el propio gobierno federal había ratificado a través del Senado de la República, adecuó sus formulaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El EZLN, en consulta con la comisión legislativa del Congreso Nacional Indígena y con sus asesores, acordó aceptar la propuesta presentada por la COCOPA el 29 de noviembre de 1996. Días después, el gobierno federal, en decisión del presidente Ernesto Zedillo, rechazó la propuesta de reformas elaborada por la COCOPA. Y en diciembre de 1996, el gobierno federal presentó una contrapropuesta de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, distinta a la propuesta de la COCOPA y que difiere de los Acuerdos

firmados en San Andrés y, también, en varios aspectos del *Convenio 169* de la OIT.

Ante esta ruptura de los acuerdos ya firmados, el EZLN rechazó la contrapropuesta del gobierno, demandando a la COCOPA que sostuviera su propia propuesta y se manifestara públicamente sobre esta situación de crisis del diálogo. No obstante, esta petición no se cumplió debido a las diferencias y luego a los cambios de integrantes de la COCOPA.

Así, durante 1997, el Presidente de la República envió para su dictamen al Congreso de la Unión, su propuesta de reformas constitucionales. Asimismo, el Partido Acción Nacional (PAN) elaboró y envió por su cuenta una propuesta como Partido en el Congreso de la Unión. Hasta marzo de 1999, no se han dictaminado dichas propuestas de reformas a nuestra Carta Magna.

4.5.1. LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE LA COCOPA.

Iniciativa de la COCOPA, de 20 de Noviembre de 1996.

Artículo 4o.

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan 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, entendidas éstas 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 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 impulsara también los 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 y 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...

Artículo 115.

Los Estados adoptarán...

I. Cada municipio...

II. Los municipios...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados...

IV. Los municipios administrarán libremente...

V. Los municipios...

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.

VI...

VII...

VIII...

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.

Artículo 18.

Sólo por delito que merezca.

Los gobiernos...

Los gobernadores...

La Federación...

Los reos de nacionalidad...

Los indígenas podrán compurgar 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.

El Estado organizará...

Los fines del proyecto...

La ley facultará...

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.

Artículo 53.

La demarcación territorial...

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.

Para la elección.

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad

I... XXVII

XXVIII: 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.

Artículo 116.

El poder público de los Estados...

I...

II. El número de representantes...

Los diputados de las legislaturas...

En la legislación electoral...

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.*¹⁷⁰

Analizando la propuesta de reformas constitucionales presentada por la COCOPA, apreciamos que con la misma realmente se pretendía otorgar plena autonomía y autodeterminación a los pueblos indígenas existentes en nuestro país, al respetar sus rasgos, espacios, formas de organización y de expresión, cuya injerencia estatal únicamente iba a estar encaminada a salvaguardarlos. Así por ejemplo, la propuesta de reforma al artículo 4º Constitucional retoma los postulados del *Convenio 169*, en el sentido de reconocer la existencia de los pueblos indígenas como una manifestación ancestral de las raíces de la actual nación mexicana; como una población con una particular organización económica, social, cultural, política; con sus formas de gobierno, de convivencia, de solución de sus conflictos, en forma diferente a como lo hace la demás población.

Como resultado de ello, la propuesta va encaminada a que los gobiernos federal, estatal y municipal asuman un papel de respeto a la realidad propia de los pueblos indígenas, sin tratar de asimilarlos a la demás sociedad. Ello no implica una actitud pasiva del gobierno, sino de vigilancia de que los espacios geográficos en que se ubican las comunidades indígenas y las riquezas naturales localizadas en los mismos, sean debidamente aprovechadas por ellas, sin imponerles formas de producción o de organización social y económica, sino dejándolas que se gobiernen de acuerdo a sus usos y costumbres, vigilando siempre el respeto por sus derechos humanos.

¹⁷⁰ Vid. "Cuadro Comparativo de la Iniciativa de la COCOPA y las observaciones del Ejecutivo", *La Jornada*, 13 de enero de 1997, pp. 6 y 7.

En el caso de los Municipios, en la reforma al artículo 115 de la Ley Fundamental se busca que los mismos hagan partícipes a las comunidades indígenas en las leyes, programas y acciones municipales, en la misma tesitura de respeto a su autonomía, espacio territorial, división política y formas de organización. Tal función de los municipios la consideramos particularmente importante, dado que el contacto más estrecho de los pueblos indígenas con el gobierno es precisamente a través de los aquellos, por ser éste el asiento natural de los mismos.

Igualmente, en la propuesta de la COCOPA se establece la necesidad de expedir leyes tendientes a hacer realidad la autonomía de los pueblos indígenas, no sólo a nivel federal, sino estatal y municipal, compartiéndose entre todos los sectores de gobierno la problemática indígena.

4.5.2. LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL.

El Gobierno Federal presentó su propuesta de reformas a la Constitución, el 20 de diciembre de 1996, la cual quedó redactada en los siguientes términos:

Artículo 4o.

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas a los cuales, en los términos de esta Constitución, se les 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. Dicho derecho les permitirá:

II. Elegir a sus autoridades municipales y ejercer sus formas de gobierno interno, siempre y cuando se garantice el respeto político de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad;

III. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales;

IV. Acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y las leyes.

V. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad y

VI. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, conforme a la ley.

La Federación, los Estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover el 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 competentes, tomado en cuenta la opinión de 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 en el territorio nacional y, de acuerdo con las normas internacionales, 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 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 concertadamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de los Estados, 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...

Artículo 115.

Los Estados adoptarán...

I. Cada municipio...

II. Los municipios...

III. Los municipios, con el concurso de los Estados...

IV. Los municipios administrarán libremente...

V. Los municipios...

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 estatal. Asimismo, las leyes locales 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.

VI... VII... VIII...

IX: Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que tenga valor su autonomía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta Constitución.

Las comunidades de los pueblos indígenas como entidades de interés público y los municipios con población mayoritariamente indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, respetando siempre la división político administrativa en cada entidad federativa. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se le asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar los recursos y, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X: En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines, de carácter predominantemente indígena y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se reconocerá a sus habitantes el derecho para elegir a sus autoridades o representantes internos, de acuerdo con sus prácticas políticas tradicionales, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional y el respeto a esta Constitución. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las Constituciones y leyes locales establecerán los requisitos y procedimientos para constituir como municipios u órganos auxiliares de los mismos, a los pueblos indígenas o a sus comunidades, asentados dentro de los límites de cada Estado.

Artículo 18.

Sólo por delito que merezca...

Los gobiernos...

Los gobernadores...

La Federación...

Los reos de nacionalidad...

Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de compurgar las 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; asimismo determinarán los casos, en que por la gravedad del delito, no gozarán de este beneficio.

Artículo 26.

El Estado organizará...

Los fines del proyecto...

La ley facultará...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a los pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado promoverá su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 53.

La demarcación territorial...

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

Para la elección.

Artículo 73.

El Congreso tiene facultad:

I... XXVII

XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, con el objeto de lograr los fines previstos en los artículos 40. y 115 de esta Constitución, en materia indígena;

Artículo 116.

El poder público de los Estados...

I...

II. Los diputados de las legislaturas...

En la legislación electoral...

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los Estados por el principio de mayoría relativa, en la conformación de los distritos electorales uninominales, se tomará en cuenta la distribución geográfica de dichos pueblos.

Reflexionando sobre la propuesta presentada por el Gobierno Federal, observamos una diferencia sustancial con respecto a la formulada por la COCOPA: aunque en el artículo 4 Constitucional pugna por el respeto a la autonomía de los pueblos indígenas, lo cierto es que la misma es aparente, ya que en todo momento la supedita a una adecuación con las normas constitucionales y legales. A guisa de ejemplo, hemos de decir que aún cuando alude al uso y disfrute de los recursos naturales por parte de los pueblos indígenas, señale que deben hacerlo observando las formas, modalidades y limitaciones establecidas por las leyes, y no de acuerdo a como ellos los elijan.

Asimismo, no se define a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público; se reconoce su *autonomía sólo a nivel interno*; no queda claro el reconocimiento a sus sistemas normativos propios y pretende reducirlos al *status* de “usos y costumbres”; Limita sus derechos a elegir a sus gobernantes de acuerdo con sus propias tradiciones, así como los derechos a la libre asociación de las comunidades y los municipios indígenas. Finalmente, pretende subordinar el ejercicio de los derechos constitucionales a una legislación secundaria, restrictiva en muchos casos.

Consecuentemente, la propuesta de la COCOPA resulta más favorable a los intereses de los pueblos indígenas, porque realmente defiende su autonomía y determinación. Sin embargo, el debate y la discusión continúan hasta el momento, sin que ninguno de ambos proyectos haya triunfado.

4.6. EL CASO DE LA LEY DE DERECHOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA.

Para culminar la presente investigación, nos referiremos a una legislación del Estado de Oaxaca, aprobada en junio de 1998, que es un claro ejemplo de que sí es posible crear reformas constitucionales de carácter más incluyente y progresista en términos de reconocimiento a los derechos indígenas autonómicos. La propuesta de reforma constitucional incluye los artículos 12, 16, 94, 151 y varios transitorios que establecen la obligación de emitir la *Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, reglamentaria del artículo 16. Precisamente en este artículo reside la parte fundamental de la reforma, ya que enuncia que el *derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía* en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente. Por tanto, tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida.

En la ley en mención se incluyen conceptos básicos de las demandas indígenas, como la libre determinación y la autonomía para pueblos y comunidades; destaca la apertura a temas como los de la tierra y los territorios; acceso al uso y disfrute de los recursos naturales, y jurisdicción indígena. Se establece que las autoridades indígenas tradicionales ejercerán jurisdicción cuando la materia de que se trate verse sobre 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 trabajo civil y familiar, entre otras. Así, queda establecida una jurisdicción que supera la división por materias del orden jurídico nacional, sin olvidar la precisión de los requisitos procesales, de competencia y de respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, la propuesta se aleja de la posibilidad de establecer fueros, privilegios o tribunales especiales, ya que incluye elementos de articulación con las instancias del Estado, al señalar que las autoridades indígenas podrán recurrir a ellas cuando exista desacato en el cumplimiento de una resolución. Asimismo, acota la convalidación a la condición de que así lo solicite alguna de las partes, lo que de hecho constituye la garantía de apelación.

En los artículos 2º y 3º la iniciativa de ley establece y define a los sujetos de derecho y los conceptos básicos. En concordancia con el artículo 16 de la Constitución Estatal oaxaqueña, se dispone que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han constituido sus culturas específicas, que son las que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente ley les reconoce.

Esta ley reconoce a los siguientes pueblos indígenas: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, náhuas, triques, zapotecos y zoques, así como a las

comunidades indígenas que conforman aquellos. Esta Ley protegerá también a las comunidades afroamericanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier circunstancia, que residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca.

En el artículo 3 se anota:

“Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

“I.- Estado: La persona moral de derecho público que representa a la Entidad Federativa de Oaxaca y de su gobierno, en cuanto es parte integrante del sistema federal;

“II.- 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 de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2 de este Ordenamiento. El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatales, municipales, así como con terceras personas.

“III.- 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 2° de este ordenamiento y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o de policía. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatal y municipales, así como con terceras personas.

“IV.- 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 e instituir prácticas propias relacionadas con la cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administrativa de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura”.

Como podemos apreciar, la iniciativa de ley define con claridad a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.

En el artículo 3º se hacen constantes reiteraciones a la Constitución General de la República, tanto en lo referente a los derechos individuales comunes a indígenas y no indígenas, como a los derechos sociales cuyo concepto incluye los relativos a los pueblos indígenas, que no se agotan en los mismos. Esta situación se observa en el artículo 3º, fracciones VI y VII, retomándose en el 6º y en el 48, a saber:

“VI.- Derechos individuales: Las facultades y las prerrogativas que el orden jurídico oaxaqueño otorga a todo hombre o mujer, independientemente de que no sea integrante de un pueblo o comunidad indígena, por el sólo hecho de ser personas.

“VII.- Derechos sociales: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que en los ámbitos 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 aquellos.

“Artículo 6.- Las autoridades estatales, municipales y tradicionales, en el ejercicio de sus atribuciones, así como los particulares, respetarán íntegramente la dignidad y derechos individuales de los indígenas, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas. La misma obligación tendrán con relación a los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

"Artículo 48.- Corresponde a las mujeres y a los hombres indígenas el derecho fundamental de determinar el número y espaciamiento de sus hijos y al Estado la obligación de difundir orientación sobre salud reproductiva de manera que aquéllos puedan decidir de manera informada y responsablemente al respecto.

"Artículo 41.-El Estado garantizará los derechos individuales de las niñas y niños indígenas a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y a la seguridad de sus personas. Asimismo, sancionará en los términos previstos por el artículo 18 de la presente ley la separación forzada de niñas y niños indígenas, de sus familias, pueblos y comunidades".

En el apartado dedicado a las definiciones, el artículo 3° señala:

"V.- Territorio indígena: Es la porción del territorio nacional que define el ámbito espacial, natural, social y cultural en donde se asientan y desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado mexicano 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".

Este apartado considera casi como equivalentes los términos *territorio indígena* y *cosmovisión*; sin embargo, parece que existe una confusión entre esta definición y la que se explica en el artículo 8°, que a la letra dispone:

"Cada pueblo o comunidad indígena en consenso con el Estado y en su caso con los ayuntamientos y sin perjuicio de terceros, definirá los límites de su territorio indígena dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta ley les reconoce, al nivel del municipio, de las agencias municipales o de policía, de las

asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios”.

En el artículo 7° se establece que queda prohibida la participación de intermediarios en las relaciones de los pueblos y comunidades con las autoridades y en la gestión de negocios.

En la Ley se califica a las autoridades indígenas como tradicionales, pero a decir de Magdalena Gómez, este concepto se refiere normalmente a los ancianos, y se sabe que en los pueblos y comunidades indígenas el sistema de autoridades es más amplio, por lo cual, en aras de su autonomía y en consideración a la generalidad de la ley, sería conveniente hablar simplemente de autoridades indígenas.¹⁷¹

Respecto a las mujeres indígenas, el artículo 50 ordena:

“El Estado asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendentes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos, a fin de cumplir cabalmente con el artículo 12 de la Constitución estatal”.

En tal contexto, tenemos que *la Ley de derechos de los Pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca* representa un avance regional estatal que cabe resaltar, y que es también perfectible con relación a las reformas a la propia Constitución Oaxaqueña y a la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷¹ Cfr. GÓMEZ, Magdalena, “Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca”, Perfil Político de la Jornada, 9 de junio de 1998, p. III.

Por ejemplo, algunos límites en el alcance de varios planteamientos de la Ley obedecen, quizá, al cuidado que se tuvo para no invadir materias de regulación federal, no obstante que se refieren a derechos contenidos en el *Convenio 169* de la OIT.¹⁷²

En síntesis, consideramos que esta Ley demuestra que es factible que resulta llegar a acuerdos entre las demandas de reconocimiento de derechos autonómicos de los pueblos indios y el establecimiento del marco jurídico necesario para fortalecer la democracia y la pluriculturalidad en la nación, los Estados y sus gobiernos.

Para concluir éste capítulo, sólo nos resta decir que la reforma del artículo 4º Constitucional no basta para garantizar la autonomía de los pueblos indígenas, ya que no crea un marco jurídico propio para ellos, sino supeditado a las normas constitucionales y legales; por lo mismo, no les otorga una libertad para que se organicen social, económica, política y jurídicamente, de acuerdo a sus tradiciones, usos y costumbres.

Por tanto, la única alternativa viable para que se respete la autonomía de los pueblos indígenas radica en crear un marco legal creado *ex profeso* para ellos, no con un sentido intervencionista, sino de respeto y garantía a su cosmovisión, usos, costumbres y pasado histórico.

Sólo en la medida en que ello se ponga en práctica podrán subsistir las comunidades indígenas; de lo contrario, están destinadas a desaparecer y junto con ellas, nuestro pasado, nuestra identidad y el origen de nuestra historia.

Así, para realizar lo antes descrito, se deben llevar a cabo los postulados legales, que siempre serán la base mas sólida para alcanzar los objetivos de los pueblos Indio. ↵

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La autonomía indígena podemos entenderla como una especie de autodeterminación interna (distinta a la externa ejercida por el Estado mexicano en ejercicio de su soberanía), traducida en el poder que tienen los pueblos indígenas existentes al interior de los países, para decidir en forma libre sus formas de organización social, económica, política y cultural; para decidir por ellos mismos su destino; ejerciendo un control sobre los espacios y recursos naturales en que se encuentran asentados.

SEGUNDA.- La génesis de los pueblos indígenas o indigenismo mexicano se ubica en la Época Colonial, debido a que el sometimiento a que estuvieron sujetos los pueblos prehispánicos, en los órdenes social, económico, político y jurídico respecto a la Corona Española, provocó que fueran extinguiéndose paulatinamente los mismos, o en el mejor de los casos, siendo incorporados a la demás población existente en la Nueva España. Tal sometimiento se ejemplifica con la imposición de la religión católica, la aplicación de una legislación distinta al derecho consuetudinario indígena (usos y costumbres), la sustitución de las formas de organización social, política y económica de los pueblos prehispánicos por las provenientes de la España.

Por tanto, de los pueblos indígenas que lograron sobrevivir durante dicha etapa de nuestra historia emergieron los existentes hasta nuestros días en México.

TERCERA.- La consumación de la Independencia de México (1821) no varió la situación precaria de los pueblos indígenas, como lo demuestra el hecho que a lo largo del Constitucionalismo mexicano no se les protegió como un sector de la población mexicana con una realidad distinta, con sus propios

espacios, cultura identidad y formas de organización propias; más aún, en algunas Constituciones ni siquiera se les tomó en cuenta.

Podemos afirmar que los diversos Poderes Constituyentes estuvieron más preocupados por consolidar la Independencia de México y establecer las bases de organización estatal, que por crear un marco legal dentro de la Constitución, dedicado exclusivamente a la defensa de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas, creyendo erróneamente que con sólo establecer la igualdad de todos ante la ley, se respetaría los espacios y realidad indígenas.

CUARTA.- Aunque mucho se ha alabado el periodo de *La Reforma* y las ideas liberalistas, así como a sus personajes principales, lo cierto es que respecto a los pueblos indígenas, aunque hubo la intención de protegerlos, particularmente respecto a sus propiedades ejidales y comunales, lo cierto es que la legislación emitida durante tal período (por ejemplo: las leyes de desamortización, la Ley Lerdo) contribuyó aún más a la desaparición paulatina de los pueblos indígenas, pues aún se pugnaba porque adquirieran éstos la propiedad sobre sus tierras y aguas, como carecían de los medios económicos para comprarlas, tuvieron que venderlas a los ricos; ello, aunado a la ignorancia y pobreza de los indígenas, orilló a estos vender sus tierras a precios irrisorios a los hacendados, contribuyendo así al latifundismo. Igualmente, como las comunidades indígenas carecían de documentos para acreditar la propiedad de sus tierras, fueron despojados de ella por el Gobierno, con lo cual tuvieron que abandonar el espacio y los recursos naturales existentes en ella, que durante tanto tiempo habitaron y obtuvieron lo necesario para sobrevivir. Por ello, es dable afirmar que las ideas liberacionistas y sus personajes más representativos (Juárez, Lerdo de Tejada y Maximiliano), fueron liquidacionistas del indigenismo mexicano.

QUINTA.- El Porfiriato agudizó la situación de los indígenas, ya que impulsó el latifundismo, lo cual implicó el arrebato de sus tierras y su concentración en pocas manos, siendo utilizados para trabajar en las haciendas en condiciones de franca explotación.

Tal estado de cosas, aunado a otras consideraciones de tipo político, provocaron el estallido del primer movimiento social del siglo XX: la Revolución Mexicana (1910-1917), cuyo punto culminante fue la promulgación de la Constitución que actualmente nos rige, la cual, aún cuando estableció por vez primera las garantías sociales (los artículos 27 y 123), no contempló ningún apartado proteccionista de los pueblos indígenas y su autonomía.

SEXTA.- En las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, el Estado mexicano, aunque aparentemente se preocupó mayormente por el problema indígena, tratando de institucionalizarlo con la creación del Instituto Nacional Indigenista o adhiriéndose al Instituto Indigenista Americano, en realidad la política gubernamental no varió ni fue al fondo del problema, ya que siguió pugnando por la asimilación e integración de los pueblos indígenas al resto de la población, sin comprender que sus demandas eran en sentido totalmente opuesto, es decir, por un respeto y salvaguarda legal a su realidad, identidad, espacios y formas de organización.

SÉPTIMA.- En el plano internacional también ha sido tratado el tema de los indígenas. Así en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se han firmado dos convenios, que han sido ratificados por nuestro país: el 107, relativo a la necesidad de proteger los derechos laborales de los indígenas; y el 169, de gran importancia en materia indígena, puesto que reconoce la existencia de pueblos indígenas dentro de los Estados actuales, descendientes de los pueblos colonizados, que han subsistido junto con sus espacios, idiomas,

costumbres, organización social, económica y política; y lo más trascendente aún es que pugna por su autonomía y autodeterminación, lo cual implica que los Gobiernos los respeten como grupos sociales, sin someterlos a otras leyes y organización que les es ajena.

OCTAVA.- En 1992 se reformó el Art. IV Costitucional, que tuvo como objetivo central resolver el problema indígena, tratando de proteger a dichos sectores sociales,. Empero, tal objetivo no se cumplió, ya que la reforma únicamente se limitó a reconocer su existencia, pero de ninguna manera le otorgó autonomía y autodeterminación, puesto que no se estableció el respeto a sus formas de organización social, económica, política y jurídica, ya que la supeditó a los mandatos constitucionales y legales; es decir, no se les otorgó el poder para decidir su destino, para determinar sus rumbos que garanticen su continuidad como pueblos. Por tanto, fue tan solo un paliativo de solución.

NOVENA.- Ante la ineficacia de la reforma costitucional, en Enero de 1994. tuvo lugar un levantamiento armado a cargo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuya lucha se ha centrado en una verdadera protección a los pueblos indígenas, en una satisfacción a sus demandas de autonomía. Sin embargo, las mismas no han sido cumplidas cabalmente, ya que sólo se han formulado dos propuestas en materia indígena: una a cargo de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la cual, retomando los postulados del convenio 169. ha pugnado por que exista una reforma constitucional a fondo, regulando en forma amplia lo relativo a los pueblos indígenas, como colectividad y no individualmente, reconociendo y tutelando su autonomía y estableciendo una participación activa de ellos al momento de establecer planes y programas de gobierno- La otra contrapropuesta ha corrido a cargo del Gobierno Federal, la cual gira en el mismo sentido que la reforma al

Art. IV de la Ley Fundamental y por lo mismo, de aprobarse, no resolvería el problema indígena.

DÉCIMA .- Así, históricamente, el mas grande error que el Estado mexicano ha cometido y sigue cometiendo es no reconocer y respetar a los pueblos indígenas como una sociedad distinta a las demás, con costumbres, idioma, organización, espacios e identidad propia, y tratar de asimilarlos al resto de la población. Por ello, para que se resuelva el problema indígena, y no se extingan los pueblos que aún persisten, el Estado tiene que adicionar a la Constitución un capítulo destinado exclusivamente a regular lo concerniente a los indígenas, reconociendo y garantizando su autonomía, lo cual implica el respeto al “mundo indígena”.

UNDÉCIMA.- Pensamos que los pueblos indígenas son uno de los últimos reductos de nuestra historia, en que se refugia nuestra identidad, y que no debemos permitir que desaparezca, porque en el momento que suceda, morirán nuestras raíces y nuestra esencia. Por ello, es responsabilidad de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizar el respeto a la autonomía indígena, desterrando las ideas asimiladoras o integracionistas.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso, 14ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.

-----, Primer Curso de Derecho Internacional Público, 3ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.

BONFIL BATALLA, Guillermo, El México Profundo, Edit. Grijalbo, México, 1989.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, 29ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.

-----, El Juicio de Amparo, 28ª ed., Edit. Porrúa, México, 1991.

CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Carrancá y Rivas, Raúl, Derecho Penal Mexicano. Parte General, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1995.

CONTRERAS, Mario y TAMAYO, Jesús, México en el siglo XX, 190-1913, Tomo I, 1ª ed., UNAM, México, 1983.

CORDERO AVENDAÑO, Carmen, Supervivencia de un derecho consuetudinario en el Valle de Tlacolula, FONAPAS, Oaxaca, México, 1982, p. 250.

CORDERO AVENDAÑO, Carmen, et. al., "El Derecho de la Costumbre", en Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, El Derecho Agrario en México, 11ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.

DE LATORRE VILLAR, Ernesto, et. al., Historia Documental de México, Tomo II, 3ª ed., Edit., UNAM, México, 1984.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, 1ª ed., Edit. Limusa, México, 1988.

DURAND ALCÁNTAR, Carlos, Derechos indios en México ... derechos pendientes, Universidad Autónoma de Chapingo, Texcoco, México, 1994.

FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan, Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano, Edit. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.

FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ, María, Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX, 1ª ed., Edit. UNAM, México, 1998.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 36ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994.

FRASER, Donald J., "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856- 1872", Los pueblos indios y las comunidades, El Colegio de México, México, 1991.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 39ª ed., Edit. Porrúa, México, 1988.

GERMÁN PARRA, Manuel, Las grandes tendencias de la evolución histórica de la política indigenista moderna en México, Memorias del Instituto Nacional Indigenista, Vol. IV, México, 1954.

GÓMEZ, Magdalena, Derechos Indígenas (Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo), Edit. Instituto Nacional Indigenista, México, 1991.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, "Tradiciones jurídicas diferentes", en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

-----, Derecho Indígena, Edit. McGraw-Hill-UNAM. México, 1997.

JELLINEK, George, Teoría General del Estado, Trad. Fernando de los Ríos Urruti, Edit. Continental, México, 1985.

MADRID HURTADO, Miguel de la, Exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, Cámara de Senadores, México, 1982.

MARGADANT S., Guillermo Floris, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 14ª ed., Edit. Esfinge, México, 1997.

MATUTE, Álvaro, México en el siglo XIX. Antología de fuentes e interpretaciones históricas, 4ª ed., Edit. UNAM, México, 1984.

MENDEZ SILVA, Ricardo y GÓMEZ-ROBLEDO V., Alonso, Derecho Internacional Público, Edit. UNAM, México, 1981.

MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, Teoría de los Agrupamientos Sociales, Edit. Porrúa, México, 1974.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, Los grandes problemas nacionales, Ediciones del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, México, 1964.

MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, 9ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 31ª ed., Edit. Porrúa, México, 1985.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, J. E. Rolando, La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.

ORTEGA LOMELIN, Roberto, El Nuevo Federalismo, la Descentralización, Edit. Porrúa, México, 1988.

PINA, Rafael y PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, 12ª ed., Edit. Porrúa, México, 1980.

ROLANDO ORDOÑEZ, José Emilio, La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio, México, 1996, pp. 155-156.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, El contrato social, Editores Unidos Mexicanos, México, 1985.

SALADINO GARCÍA, Alberto, Indigenismo y Marxismo en América Latina, Edit. Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1994.

SAYEG HELU, Jorge, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, 1ª ed., Edit. Porrúa, México, 1987.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, 2ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

-----, Derecho Internacional Público, 15ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994.

SEPULVEDA, César, Derecho Internacional, 18ª ed., Edit. Porrúa, México, 1997.

SERRA PUCHE, Jaime, Hacia un Tratado de Libre Comercio con América del Norte, 1ª ed., Edit. Porrúa, México, 1994.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Historia del Derecho Mexicano, 7ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.

VALDEZ P., M. Oscar, Política Indigenista, elementos para el desarrollo de las comunidades indígenas de México, UNAM, México, 1968.

VILLORO, Luis, Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas en México, México, 1996.

-----, Los grandes momentos del indigenismo en México, Ediciones de la Chata, México, 1984.

ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857. Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época. Vol. I, H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1990.

ZEA, Leopoldo, et. al., "El problema indígena", en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, 1ª ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

HEMEROGRAFÍA

DEHESA, Guillermo de la, La Crisis Económica Mexicana, una visión desde fuera, en "Revista Vuelta", Año XIX, junio de 1995, No. 223.

Diario Oficial de la Federación, publicado por la Secretaría de Gobernación, México, 28 de enero de 1992.

GÓMEZ, Magdalena, "Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca", Perfil Político de la Jornada, 9 de junio de 1998.

LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, "La crisis del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal", Perfil de la Jornada, 16 de Febrero de 1998.

"Cuadro Comparativo de la Iniciativa de la COCOPA y las observaciones del Ejecutivo", La Jornada, 13 de enero de 1997.

ROCCATTI V., Mireille, "Derechos de los Indígenas en México", Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, Año 7, número 85, agosto de 1997.

ANEXOS

"ANEXO 1"

CONGRESO NACIONAL INDIGENA

Ciudad de México

8 al 12 de octubre de 1996

DECLARACIÓN

"NUNCA MÁS UN MÉXICO SIN NOSOTROS"

Los representantes de pueblos y organismos indígenas reunidos en el Congreso Nacional Indígena del 8 al 12 de octubre de 1996 en la Ciudad de México proclamamos solemnemente la siguiente declaración:

CONSIDERANDO: la historia de explotación y discriminación que por 504 años hemos sufrido los pueblos indios, a lo largo de los cuales se ha desconocido nuestra capacidad de conducir nuestro destino.

REAFIRMANDO: la continua resistencia indígena que en los últimos veinte años se ha manifestado en el auge de sus movimientos para responder con vigor a esas condiciones y a los múltiples intentos de cooptación gubernamental.

OBSERVANDO: que mientras algunos sectores de la sociedad ofrecen creciente solidaridad a esos movimientos, otros sectores siguen manteniendo actitudes de discriminación y exclusión.

DENUNCIANDO: que la respuesta del gobierno a nuestra legítima movilización ha sido la militarización de casi todas las regiones indígenas y

rurales del país, la persecución de organizaciones y dirigentes, el engaño, la mentira y amenaza prepotente.

DECLARAMOS

Que honramos hoy, como siempre, a quienes nos hicieron pueblos y nos han permitido mantener contra todo y contra todos, nuestra Libre Determinación. Que honramos a quienes nos enseñaron a seguir siendo lo que somos y a mantener la esperanza de la libertad.

Que en su nombre hablamos hoy para decir a todos nuestros hermanos y hermanas del país que se construyó en nuestros territorios y se nutrió de nuestras culturas, que venimos a hacer, junto con ellos, una Patria Nueva. Esa patria que nunca ha podido serlo verdaderamente porque quiso existir sin nosotros.

Que estamos levantados. Andamos en pie de lucha. Venimos decididos a todo, hasta la muerte. Pero no traemos tambores de guerra sino banderas de paz. Queremos hermanos con todos los hombres y mujeres que al reconocernos, reconocen su propia raíz.

Que no cederemos nuestra autonomía. A defenderla defenderemos la de todos los barrios, todos los pueblos, todos los grupos y comunidades que quieren también, como nosotros, la libertad de decidir su propio destino, y con ellos haremos el país que no ha podido alcanzar su grandeza. El país que un pequeño grupo voraz sigue hundiendo en la ignominia, la miseria y la violencia.

Que por todo esto

EXIGIMOS

PRIMERO: el reconocimiento jurídico constitucional de nuestra existencia plena como pueblos y nuestro inalienable derecho a la libre determinación expresado en la autonomía en el marco del Estado Mexicano.

SEGUNDO: el reconocimiento constitucional de nuestros territorios y tierras ancestrales que representan la totalidad de nuestro hábitat en donde reproducimos nuestra existencia material y espiritual como pueblos.

TERCERO: el reconocimiento de nuestros sistemas normativos indígenas en la construcción de un régimen jurídicamente pluralista que armonice las diversas concepciones y prácticas de regulación del orden social que conforman la sociedad mexicana.

CUARTO: el reconocimiento de nuestras diferencias y nuestra capacidad para gobernarnos con una visión propia en que la autonomía y la democracia se expresan como poder del pueblo.

QUINTO: en general, el reconocimiento de nuestros derechos sociales, políticos y culturales para la afirmación, florecimiento y perduración de nuestras comunidades y pueblos.

SEXTO: el cumplimiento inmediato y completo de los Acuerdos de la Mesa 1 sobre Derechos y Cultura Indígena del Diálogo de San Andrés Sacam Ch'en los Pobres, Chiapas, que constituye un primer paso ya conquistado por los pueblos indígenas, así como los acuerdos de este Congreso de Verificación y Seguimiento.

SÉPTIMO: la desmilitarización de las zonas indígenas del país, el cese al hostigamiento a organizaciones indígenas y sociales y a sus dirigentes, la liberación de los presos políticos y de los indígenas injustamente detenidos, y en particular, de los presupuestos zapatistas presos.

PROPONEMOS

I: Participar en la construcción de un nuevo pacto social que se base en el reconocimiento de nuestra pluralidad, la diversidad de nuestras culturas y la riqueza de nuestras diferencias.

II: Avanzar hacia una nueva Constitución que con la efectiva participación de todos y todas recoja un proyecto incluyente y plural.

III: Realizar las reformas de la Constitución, las leyes y las instituciones existentes, a fin de crear los espacios políticos que encaucen nuestra transición a la democracia y estimulen un auténtico diálogo nacional hasta llegar a un Congreso Constituyente efectivamente democrático.

IV: Guiar nuestra lucha por una voluntad continua e incansable de transformarnos pacíficamente y conquistar día tras día una paz con justicia y dignidad; una paz con democracia y libertad.

V: Intensificar la lucha por la satisfacción de nuestras demandas pendientes, en particular, para el reconocimiento de los niveles regionales de autonomía, las reformas al artículo 27 que garanticen el respeto a la tierra y territorio de los pueblos indígenas, y el reconocimiento del pluralismo jurídico, entre otras.

Para alcanzar estos grandes objetivos, llamamos a todos nuestros hermanos y hermanas indígenas, a todos los pueblos, comunidades y organizaciones, al todo el movimiento indígena nacional, a mantener unidos nuestros corazones para fortalecer la unidad del movimiento indígena nacional y nutrir así, de esperanza nuestra lucha y de paz nuestro futuro.

Desarrollemos un programa de lucha, de unidad, de resistencia, de reconstrucción, de transformación de nuestra sociedad. Asimismo, hacemos un llamado fraternal a un Gran Diálogo con la Sociedad Civil para buscar juntos la transformación de México hacia una sociedad más justa, humana y democrática. Hoy decimos:

NUNCA MÁS UN MÉXICO SIN NOSOTROS.

NUNCA MÁS UN INDIO CONTRA SU HERMANO.

NUNCA MÁS UN PUEBLO SIN ESPERANZA.

Proclamada en la Ciudad de México

El 11 de octubre de 1996.

“ANEXO 2”

CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES.

Organización Internacional del Trabajo

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 Derechos Humanos, 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 regiones, 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 Educación, la Ciencia y la Cultura, y de la Organización Mundial de la Salud, así como del 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 de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente convenio, que podrá ser citado como el 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 distinguen 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 habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del 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 que tenga aplicación 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 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:

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) la 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 pueden existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera combatible 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 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 de los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá 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 y religiosos espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adaptarse, 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 susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados podrán participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros factores de la población, y a todos los niveles de adopción de decisiones e 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 para 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, e instituciones y bienestar espiritual, y a 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 promuevan 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, 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 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 tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintas 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 los 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 judiciales, facilitándoles si fuere 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 manera.

Artículo 14.

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

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

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

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 el caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o que 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 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 por cualquier daño que puedan sufrir como resultado 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, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán 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, 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 su desplazamiento.

Artículo 17.

1. Las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados, establecidas por dichos pueblos, deberán respetarse.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas 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 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 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 además prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;

d) derecho de asociación, derecho de 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:

a) los trabajadores que pertenecen 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de esas 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 la 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 poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de 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 responda 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 el estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los que 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, deberán 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, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales 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 y 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, en la medida de lo posible, organizarse 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 sanidad 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 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 estos últimos 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 lenguas 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 de 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 fuere 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, por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre los pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las 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 y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.