

417



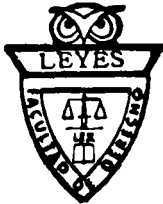
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DERECHOS Y CULTURA INDIGENA  
EN MEXICO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**MAURICIO LANDAVERDE NOGUEZ**



ASESOR: DR. LUIS JAVIER GARRIDO

MEXICO, D.F.

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

*A mis padres que con su ejemplo de esfuerzo y trabajo me han llevado a superarme;  
a mis hermanos por el respaldo y la confianza;  
y a mis sobrinos, por contagiarme de su alegría.*

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>IV</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>1</b>
<b>LOS PUEBLOS INDIOS EN LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA</b>	<b>1</b>
<b>1. ANTECEDENTES EN EL SIGLO XIX</b>	<b>2</b>
A) LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812	2
B) EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA (CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814)	3
C) LA CONSTITUCIÓN DE 1824	4
D) LA CONSTITUCIÓN DE 1836 O LLAMADA DE LAS SIETE LEYES	7
E) LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1843 O "BASES ORGÁNICAS DE LA FEDERACIÓN"	9
F) LA CONSTITUCIÓN DE 1857.	11
<b>2. EL DEBATE EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 SOBRE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS CAMPESINOS</b>	<b>14</b>
<b>3. LAS POLÍTICAS DEL ESTADO MEXICANO PARA GARANTIZAR LA DEFENSA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIOS A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917.</b>	<b>19</b>
<b>4. POLÍTICAS EDUCATIVAS E INTEGRACIONISTAS PARA LOS PUEBLOS INDIOS</b>	<b>23</b>
<b>CAPITULO II</b>	<b>31</b>
<b>LA CUESTIÓN INDÍGENA EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX</b>	<b>31</b>
<b>1. LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1945</b>	<b>32</b>
<b>2. LOS PRINCIPALES PACTOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES</b>	<b>34</b>
A) LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS DE 1948	35
B) CONVENCION PARA LA PREVENCIÓN Y LA SANCIÓN DEL DELITO DE GENOCIDIO DE 1948	37
C) CONVENCION SUPLEMENTARIA SOBRE LA ABOLICIÓN DE LA ESCLAVITUD, LA TRATA DE ESCLAVOS Y LAS INSTITUCIONES Y PRÁCTICAS ANÁLOGAS A LA ESCLAVITUD DE 1956	38
D) CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL DE 1965	39
E) PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE 1966	39
F) PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS DE 1976	41
G) DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ DE 1981	42
<b>3. EL CONVENIO 169 DE LA OIT DE 1989</b>	<b>44</b>
<b>CAPITULO III</b>	<b>53</b>

<b><u>LOS MARCOS JURÍDICOS NACIONALES DE PAÍSES CON POBLACIÓN INDÍGENA</u></b>	<b><u>53</u></b>
A) CANADÁ	53
B) COLOMBIA	55
C) CHILE	58
D) ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	59
E) GUATEMALA	60
F) NICARAGUA	62
<b><u>CAPITULO IV</u></b>	<b><u>64</u></b>
<b><u>LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN</u></b>	<b><u>64</u></b>
1. LAS POLÍTICAS Y DIRECTRICES DEL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	65
2. LAS POLÍTICAS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO	72
<b><u>CAPITULO V</u></b>	<b><u>74</u></b>
<b><u>EL DEBATE EN TORNO A LA ESTRUCTURACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBERAL MEXICANO FRENTE A LA ORGANIZACIÓN CONSUECUDINARIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.</u></b>	<b><u>74</u></b>
1. EL ESTADO Y LA NACIÓN ANTE LAS ETNIAS	77
A) CONCEPTO DE ESTADO	77
B) CONCEPTO DE NACIÓN	89
C) CONCEPTO DE ETNIA	90
2. LA ORGANIZACIÓN CONSUECUDINARIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MÉXICO MODERNO	91
A) ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN EL VALLE DE TEOTIHUACAN.	99
B) RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CIVILES Y PENALES ENTRE LOS TLAHUICAS.	102
C) AUTORIDAD Y JUSTICIA EN TRES COMUNIDADES DE GUERRERO (JUSTICIA NAHUA, MIXTECA Y TLA-paneCA).	104
D) DELITOS Y SANCIONES EN EL SISTEMA ZAPOTECO DE YALÁLAG.	105
E) FORMAS DE GOBIERNO TZELTAL-TZOTZIL	106
F) PROCEDIMIENTO JUDICIAL HUICHOL.	107
G) GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA TARAHUMARA.	109
1) SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN YAQUI.	111
3. LA AUTOGESTIÓN, AUTODETERMINACIÓN Y LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	113
<b><u>CAPITULO VI</u></b>	<b><u>123</u></b>

**LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.** **123**

<b>1. UN ANTECEDENTE: LA REFORMA DEL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL DE 1992.</b>	<b>133</b>
<b>2. LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS Y LA "LEY COCOPA".</b>	<b>135</b>
<b>3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA DEL GOBIERNO DE VICENTE FOX DEL AÑO 2001</b>	<b>159</b>

**CAPITULO VII** **163**

**ASPECTOS SOCIALES, JURÍDICOS Y ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS** **163**

**CONCLUSIONES** **170**

**BIBLIOGRAFÍA** **181**

**DICCIONARIOS** **183**

**HEMEROGRAFÍA** **183**

**REVISTAS PERIÓDICOS** **183**

**OTRAS FUENTES** **183**

## INTRODUCCIÓN

México entra al siglo XX con un régimen de dictaduras a cuestas, el Presidente Porfirio Díaz se había reelegido en varias ocasiones. La situación social, jurídica y económica era de lamentarse.

La hacienda se había convertido en una "unidad económica" basada en la gran acumulación de tierras y de fuerza de trabajo inagotable, las familias campesinas estaban ligadas a las "tiendas de raya" como a la dependencia del jornal raquíutico proveído por los hacendados.

Por su parte la clase obrera, con poca convergencia de trabajadores, a comparación de la campesina, se hallaba mermada en cuanto a las condiciones de trabajo y a una represión sucesiva por parte del gobierno ilegítimo.

Las "condiciones reales de poder" a comienzos de siglo, hicieron que en México se levantara el pueblo en armas, reclamando que se estableciera un nuevo orden jurídico y social. Los obreros y campesinos como integrantes de una colectividad se encontraban en el último peldaño de la escala social, a lo cual, tenían razón en reclamar una regulación diferente a la acostumbrada.

Los liberales decimonónicos presidieron el origen del reconocimiento de los derechos fundamentales del Hombre, consagrados en la Declaración Francesa de 1789. Pero la situación cambió a comienzos del siglo XX cuando grandes cantidades de personas formaban amplios sectores depauperizados.



El Constituyente de 1916-1917 reunido en Querétaro, se dio cuenta de la situación verdadera del país; en donde no bastaba consagrar los derechos individuales. La gran discusión se centró en los artículos 3º, que hablaba de la educación, la gratuidad y la laicidad; el 27, sobre las autoridades competentes para realizar expropiaciones y, también, el 123 que se crearía posteriormente.

Los cambios sin trascendencia planteados primeramente en el proyecto de Carranza no satisficieron a los legisladores y, optaron por crear los lineamientos de la primera constitución de corte social en el mundo. Reconociendo una educación laica y gratuita; el derecho a la tierra, la reforma agraria y el reconocimiento colectivo de los campesinos al uso, goce y disfrute de las diferentes modalidades de la tierra como la ejidal y la comunal. También la creación del artículo 123 reconociendo a la clase obrera los derechos como la limitación a la jornada de trabajo, a una retribución adecuada del salario, de disposiciones de higiene y de normas protectoras para las mujeres y niños.

La Constitución de 1917 innovó, pues no tuvo ningún modelo al cual siguiera o copiara; las necesidades de la situación vivida en ése entonces permitieron el avance.

La concepción de derechos sociales, sería para entonces, la proyección de una misma cosa: los derechos fundamentales de la persona humana, con un idéntico punto de partida e igual destino: el Hombre mismo.<sup>1</sup>

Para la doctrina liberal del siglo XIX el Estado estaba obligado a respetar los derechos fundamentales del hombre, traducidos en un "no hacer", por otro lado en la

---

<sup>1</sup> CAMPILLO SÁINZ, José, **Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales**, CNDH, México, 1995, p. 14.

doctrina de los derechos sociales el Estado pasa a convertirse en un actor, que crea las bases que le permitirán al hombre cumplir su destino, en el marco de la justicia social.

El bien común puede configurarse como el conjunto de condiciones que la sociedad debe ofrecer al hombre para el mejor cumplimiento de sus fines. La sociedad es para el hombre un complemento esencial destinado a satisfacer las necesidades que el individuo humano no podría llenar por sí mismo y ofrece las posibilidades de llegar a un entendimiento con los demás, como sus problemas y los sentimientos de cooperación.<sup>2</sup>

La sociedad está estructurada de tal forma que muchos estratos sociales no logran alcanzar las prerrogativas que garantizan los derechos individuales, por encontrarse en una desventaja social, económica y política. Por lo cual el Estado como ente de representación colectiva se encarga de regular las posiciones asimétricas dadas en su seno, para crear en conjunto los ideales de una convivencia justa y equilibrada.

Por lo tanto los derechos sociales se encuentran como un conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre.<sup>3</sup>

Valiéndose de la referencia guardada entre el hombre como entidad social y el Estado, este último en algunos casos, deberá propiciar los elementos indispensables surgiendo servicios como educación, asistencia, reconocimiento y apoyo; por otra parte también deberá de crear las condiciones propicias para llegar a la justicia social traducida en una existencia digna y decorosa. Finalmente los derechos sociales se hallarán en el

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 47.

campo donde se afirma la actividad social del hombre, reconociendo los derechos de los grupos que fueron desconocidos por los regímenes individualistas como los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas encuentran espacio en la referencia histórica de los derechos sociales, pero actualmente en el margen incluyente de los Derechos Humanos, encuentran cabida en la construcción de los "derechos de nueva generación"; como entidades organizativas que antecedieron a las organizaciones político-jurídicas de los colonizadores europeos.

La desigualdad, la marginalidad y la exclusión del marco general constitucional crearon las "condiciones reales" para que los pueblos indígenas exigieran una normatividad y reconocimiento propio, nuevamente la realidad supera a la teoría, no existían muchas posiciones técnicas jurídicas expresamente referidas al tema, para agruparlas en un apartado de derechos, pero el reconocimiento a nivel internacional como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoció la personalidad jurídica de ellos, los definió como... *indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.*<sup>4</sup>

Por lo tanto los pueblos indígenas son entidades sociales jurídicamente reconocidas en los convenios internacionales y en las leyes internas de cada estado y, gozan de

---

<sup>4</sup> Artículo 1º inciso b del Convenio 169 de la OIT. Sobre poblaciones indígenas y tribales. En PNM, INI. **Disposiciones Legales en Materia Indígena** (Compilación), México, 2000, p. 1.

derechos como los demás miembros de la colectividad, pero algunos otros específicos como los de identidad, cultura y autonomía.

Partiendo de lo anteriormente señalado, éste trabajo busca explicar la compleja situación que guarda el Estado mexicano, en razón de las clases sociales y las diferencias étnicas y culturales. Hace énfasis en una armonía guardada con la llamada "mayoría nacional" y las aportaciones que podrían dar a la concepción de Estado y el derecho.

La hipótesis planteada a lo largo del trabajo pretende construir una base teórica, sobre la cual se construyan los argumentos de una lógica jurídica incluyente de las pretensiones de los pueblos indígenas sin alterar el orden jurídico constitucional. Con ello tanto los derechos humanos, sociales y culturales convergen en un punto: el Hombre, como constructor de una sociedad, diferenciada y diferente pero a la vez única.

Los llamados "usos y costumbres" o "derecho indígena" tiene espacio en la Teoría General del Derecho, siempre y cuando respete los derechos más ínfimos de la persona; la tesis abarca y propone una posible solución a la pregunta ¿Pueden existir, en un mismo Estado, dos formas de derecho reconocidas constitucionalmente como el estatal y el consuetudinario? Lo cual responde a que sí se puede, diferenciado y complementándose la propia Constitución como en 1992, y la transformación definitiva que pudo haber sido la reforma de 2001.

El marco teórico-conceptual abarca desde un comienzo la metodología histórica para llegar a la analítica de las diferentes propuestas de los "derechos de los pueblos indígenas en México", a lo largo del siglo XX y principios del XXI. Cabe resaltar el método

comparativo en cada una de las propuestas hechas tanto por el Gobierno Federal, los partidos y la normatividad internacional.

En resumen esta tesis comprende más que una relación de acontecimientos, es una polifonía de voces de los diferentes actores que convergen en un punto: la situación actual de los pueblos indígenas del país. A lo largo de ella existen siete capítulos concernientes: los dos primeros al marco histórico; el tercero y cuarto hacen referencia a las regulaciones constitucionales internacionales como también coloca a la cuestión indígena en la globalización; el quinto responde a la temática conceptual sobre el Estado, incluyendo la hipótesis del cabal reconocimiento de sus derechos en el ámbito constitucional; el sexto, hace un recuento de los hechos suscitados actualmente. Y el séptimo plantea algunas posibles salidas tanto jurídicas, económicas y sociales que se complementan con las conclusiones.

## CAPITULO I

### LOS PUEBLOS INDIOS EN LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL MEXICANA

Es un periodo muy importante para la construcción del Estado-nación mexicano, puesto que en éste siglo se llevó acabo la lucha de emancipación de España (1861-1821), la guerra en contra de los Estados Unidos y la pérdida de territorio (1846-1848), la invasión francesa (1861-1867), una serie de guerras intestinas que culmina con la promulgación de varias constituciones.

Pero este periodo carece en si de una reivindicación de las particularidades étnicas de los pueblos indígenas, pues se da y se reconoce "un divorcio entre el proyecto liberal y la perspectiva de las comunidades".<sup>5</sup> No se da una diferenciación de perspectivas, ni de prerrogativas de los pueblos indios en lo referente a un solo bloque y apartado; lo que se buscaba era crear una nación y un sentimiento originalmente nacional: lo "mexicano" debería de sobrepasar los sentimientos regionales, sociales y principalmente el étnico.

Lo que pregonaba el pensamiento decimonónico mexicano era una desobediencia criolla, una igualdad ante la ley, una repartición de tierras bajo títulos reales, la abolición de la esclavitud, la exigencia de ocupar los criollos primeros puestos de mando y un reconocimiento general a su cultura.

---

<sup>5</sup> GOMEZ CÉSAR HERNÁNDEZ, Iván, "Los Liberales Mexicanos Frente al Problema Indígena: La Comunidad y la Integración Nacional" en *Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. El Indio Como Metáfora de la Identidad Nacional*, DARCELÚ, Raquel, PORTAL, Ana María, SÁNCHEZ, Judith M. (coordas.), UNAM-Plaza y Valdez, México, 1995, p. 72.

Tal periodo no se distinguió por garantizar los derechos de las mayorías desprotegidas, como lo fueron los pueblos indígenas, las prioridades resultaban ser otras para las clases hegemónicas; pero por su parte los pueblos indígenas no se hicieron esperar, a lo largo de todo el siglo XIX hubo una constante manifestación en contra de la discriminación, explotación y olvido. Casos son muchos como la de los yaquis, tarahumaras (en la Península de Yucatán a cargo de los descendientes mayas que se siguió hasta muy entrado el Siglo XX), los de Puebla y Oaxaca.

A continuación se hace un estudio de las diferentes constituciones de México, teniendo en cuenta que el concepto de los derechos colectivos se da hasta el Siglo XX, pero es importante recalcar que si hay tácito y a veces explícito reconocimiento de los pueblos indígenas, ya sea en los impuestos y tierras; o desconocimiento de su lengua y la falta de regulación como ciudadanos, de su religión, prácticas políticas entre otros.

## **I. Antecedentes en el Siglo XIX**

### **a) La Constitución de Cádiz de 1812**

Esta Constitución no tuvo una vigencia en territorio de la Nueva España -salvo en muy limitados periodos- pero es tomada en cuenta porque muchas constituciones de las primeras repúblicas americanas la retomaron.

Por el desasosiego y la pujanza de ideas libertarias a manera de bálsamo en el año de 1811 las cortes peninsulares españolas acordaron normas para decretar la igualdad social y civil de españoles, indios y criollos; así como también la abolición de mitas o

repartimientos de indios y de todo servicio personal por ese título u otro semejante en la Nueva España.<sup>6</sup>

Esta Constitución estableció artículos referentes a la cuestión indígena, como el de conservar la esclavitud anímica de los pueblos indígenas y la corporal con otras formas no tan expresas como el sometimiento; una representación para los pueblos indígenas en las cortes, abolición de los impuestos a cargo de los indios, derogación del tributo de castas y supresión de la Inquisición y penas infames.<sup>7</sup>

#### **b) El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán de 1814)**

Como antecedente a esta constitución encontramos el Congreso de Anáhuac, celebrado en Chilpancingo en el año de 1813; José María Morelos y Pavón formuló los postulados políticos y sociales para la lucha de independencia de México (llamados Los Sentimientos de la Nación) refiriéndose en ellos de manera tácita a los indígenas en un afán protector y paternalista como lo había sido su formación religiosa.

12º Que como la buena ley es superior a todo hombre los que dicte nuestro Congreso deben de ser tales, que obliguen a constancia y Patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapña y el hurto.<sup>8</sup>

Así también se encuentra un artículo importante que da el sentido ideológico a la lucha armada de independencia.

<sup>6</sup> GÓMEZ CÉSAR HÉRNANDEZ, Ivan, op. cit., p. 75.

<sup>7</sup> HERNÁNDEZ, A. Octavio, "La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales", en *Los Derechos del Pueblo Mexicano T. I*, Congreso de la Unión. Cámara de Diputados-Manuel Porrúa, S. A., segunda ed., México, 1978, p. 70.

<sup>8</sup> CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE DIPUTADOS, op. cit., p.41.



15° Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un Americano de otro el vicio y la virtud.<sup>9</sup>

Pasando ahora a la Constitución de Apatzingán con toda su carga decimonónica e igualitaria establece en el "Capítulo III, De los Ciudadanos", señala:

Art. 13. Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella.

Art. 19. La ley debe ser igual para todos pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos de bien deben de conducirse en las ocasiones en que las razones exijan que se guíen por esta regla común.

Todo este pensamiento se basa en las constituciones tanto de los Estados Unidos de 1776 y de la Revolución Francesa de 1789 plasmado casi idénticamente en la mexicana.

### c) La Constitución de 1824

La lucha por la Independencia de México duró once años y habiéndola logrado el siguiente paso correspondería a la convocatoria de un constituyente hecho por la Regencia y la Junta Provisional de Gobierno instituidas en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba. Seguirían sucesivos acontecimientos de entre los cuales destacan el del día 18 de mayo de 1822 cuando el Regimiento de Celaya proclamó emperador a Iturbide; la sublevación de Antonio López de Santa Anna en Jalapa en contra del golpe de Estado hecho por Iturbide al Congreso, siguiéndole Nicolás Bravo y Vicente Guerrero estableciendo sus inconformidades en el Acta de Casa Mata, en dicho documento se pedía la reinstalación del Congreso.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Idcm.

<sup>10</sup> FUENTES DIAZ, Vicente, "Bosquejo histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824" en op. cit., p. 588.

Habiendo triunfado los anti-iturbidistas y mandando a Iturbide al exilio se instaló el Congreso como único órgano de gobierno, integrando un Poder Ejecutivo formado por los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete. Convocaron a elegir un nuevo congreso constituyente; habiéndose hecho esto, se reeligieron algunos personajes.

Algunas provincias en desacuerdo con el descontrol de las elecciones se pronunciaron por el sistema de organización política federalista, creando un grupo. A lo cual viendo tal desacuerdo y la organización de las provincias el Congreso ya en sesiones aprobó el Acta de la Federación Mexicana, antecedente de la Constitución Federal de 1824.<sup>11</sup>

Después de una consistente discusión entre los miembros del congreso divididos entre centralistas y federalistas- ganando estos últimos-, se sancionó la nueva constitución el 4 de octubre de 1824, con la novedad de establecer una forma de gobierno de una república democrática y, de una forma de Estado federal con la ideología liberal e individualista, cuya vigencia duró 11 años.

De manera general habla de la nacionalidad y de lo que debe de ser en un proyecto nacional un sujeto de identidad mexicana (el aspecto indígena como ya se mencionó se toca de manera general) en el plano constitucional.

## TÍTULO I

### Sección Única.

De la nación mexicana, su territorio y religión.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 589.

Art. 3. La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

Dentro del aspecto de la territorialidad quedaron excluidos los pueblos indígenas, puesto que en el "Título II, Sección Única. De la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de poder supremo"; señala.

El artículo 5º al señalar las partes de la federación, que son los Estados como Chiapas, Chihuahua, Tejas, Durango, [etc.] El de los Territorios como la Alta California, la Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México, no hace ningún reconocimiento ni tácito, ni expreso sobre los Pueblos Indígenas.

En la "Sección Quinta, De las facultades del Congreso General" señala:

Art. 49. Las leyes y decretos que emanan del Congreso general tendrán por objeto:

Fracción XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de indios.

Otro aspecto importante que se ha de tomar en cuenta es el referido a la política fiscal del Estado, mientras se otorgan las mayores facilidades para la federación, se da otra estocada a los pueblos y demás lugares que conforman los estados de la federación.

El "Título VI, llamado De los Estados de la federación, en su Sección Segunda, De las obligaciones de los Estados" dice a la letra.

Art. 161. Cada uno de los Estados tiene obligación:

Fracción VII. De contribuir para consolidar y amortizar las deudas reconocidas por el congreso general.

A lo cual se tiene por confirmado que cada individuo sea indígena o no debía de participar en los endeudamientos de la federación.

En cuanto lo referente a la tenencia de la tierra es escasa la información sobre el número, el nombre y las actividades de los pueblos indígenas en todo el Siglo XIX en general –como se vio- solo se nombraron algunas disposiciones referentes a las cuestiones agrarias; limitándose a efecto de distribuir la propiedad de las parcialidades de San Juan y Santiago.<sup>12</sup>

#### **d) La Constitución de 1836 o llamada de las Siete Leyes**

Después de varias ausencias del presidente en turno, Antonio López de Santa Anna, que seguía en su hacienda de Veracruz “Manga de Clavo” -maquinando lo que se llevaría a cabo-, el vicepresidente Gómez Farias trataba de llevar la esencia de la independencia (como las reformas eclesiásticas y militares) y de la libertad a sus últimas consecuencias.

Pero Santa Anna desde la comodidad de su estancia vacacional en Veracruz, y suponiendo después el triunfo de los conservadores y con ello del clero, atacó desde la tribuna y con sus amistades de la prensa al modelo liberal.

El Congreso federal se reunió en el año de 1835 obteniendo la mayoría los conservadores, llevando así las modificaciones a la Constitución de 1824. Algunas veces en la tribuna se hacían sentir posiciones conservadoras, como la de José Bernardo Couto, quien argumentaba: “...era una legislación tan complicada que era imposible compilarla para formar un cuerpo [ con relación a las constituciones de cada estado, implantadas por el sistema político federal]...El pueblo que formaba una sola familia dispersada en un inmenso

---

<sup>12</sup> HALE, A. Charles, *El Liberalismo en la Época de Mora, 1821-1853*, Siglo XXI, México, 1972, p. 232.

terreno, pero animada de un solo espíritu, cuando adoptó el régimen federal, no hizo más que dividirse no ya por las distancias de los lugares, sino por intereses."<sup>13</sup>

La ley se dividió en estatutos ( por ello el nombre de siete leyes ), y el primero es del 15 de diciembre de 1835 y posteriormente los demás seis se promulgaron de manera conjunta.

Era así como se vela y se atacaba a la Constitución de 1824, a lo cual habiendo ganado los conservadores dictaron una nueva constitución de tinte centralista y conservadora. El 23 de octubre de 1836 se adoptó formalmente el sistema centralista disolviendo las legislaturas de los estados; el 23 de octubre se publicaron las bases de una nueva constitución y por último el 29 de diciembre de 1836 fue sustituida la Constitución de 1824.<sup>14</sup>

Dentro de las Leyes Constitucionales, llamada la Primera: Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República se dan los principios de aquellos que son considerados mexicanos y de tal forma de manera igualitaria se denominan a todos, estableciendo dentro de sus obligaciones mas que derechos como el artículo 3º fracción II:

II. Cooperar a los gastos del Estado con las contribuciones que establezcan las leyes y lo comprendan.

También se fija de manera cuantitativa la calidad de ciudadano como lo señala el artículo 7º.

Art. 7. Son ciudadanos de la República mexicana:

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1995*, decimonovena ed., Porrúa, México, 1995, p. 1148.

<sup>14</sup> COSTELOE, P. Michael, *La Primera República Federal de México (1824-1835)*, FCE, México, 1975, pp. 435 y 436.

Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo 1º, que tengan una renta anual lo menos de cien pesos, procedentes de capital fijo o mobiliario, o de industria o trabajo personal honesto y útil a la sociedad.

Por ultimo en esta constitución se haya una clara discriminación a los usos de su lengua y a su cultura imponiéndoseles la lengua castellana.

10. Los derechos particulares del ciudadano se suspenden:

IV. Por no saber leer ni escribir desde el año de 1836 en adelante.

### **e) La Constitución Centralista de 1843 o "Bases Orgánicas de la Federación"**

Las discusiones seguían y con ello las pugnas entre los liberales y conservadores, centralistas y federalistas como también la aceptación de otra constitución.

La convocatoria para un nuevo constituyente publicada en 1841; tuvo importancia trascendental para los cambios políticos que sucederían. Así el 10 de abril de 1842 se llevaron a cabo elecciones, ganando los liberales tendientes a otra organización federalista.

El presidente Santa Anna por su parte arguyendo las tendencias del regreso federal anunció en la apertura de las sesiones del Congreso que tal sistema llevaría al país a la ruina.<sup>15</sup>

Siendo 26 de octubre de 1842 tomó posesión Nicolás Bravo. La comisión por su parte creó el 3 de noviembre un proyecto de constitución pero muchas personas en especial ligados con una posición liberal se opusieron, presentándose brotes de inconformidad como los sucedidos en Huejotzingo, desconociendo al Congreso. Se adhirieron algunos otros

<sup>15</sup> TENA RAMIREZ, op. cit., p. 305.

poblados como también personalidades, promoviendo de nuevo como presidente a Santa Anna.<sup>16</sup>

A tal presión el presidente Nicolás Bravo desconoció al constituyente el cual tuvo que sesionar en un lugar alterno –al verse impedido por la fuerza pública que obstaculizó el paso a los miembros del constituyente– suscribiéndose una protesta ante tal acontecimiento.<sup>17</sup>

Se redactaron dos proyectos de constituciones, también la propuesta de una junta de notables para la creación de una Junta Nacional Legislativa para la elaboración de las bases orgánicas de una constitución. Instalada la Junta el 6 de enero de 1843, que buscaba crear solamente las bases orgánicas, no solo se limitó a ello sino se extendió a expedir una nueva constitución.<sup>18</sup>

Los decretos del 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados el 15 de junio de 1843 se transplantaron a Las Bases Orgánicas de la República Mexicana se publicaron el 14 del mismo año; asentando en relación con los pueblos, grupos indígenas e indígenas lo siguiente.

Una completa diferencia en cuanto al territorio original y designándole a los pueblos indígenas, como las anteriores constituciones, otro diferente o carente de reconocimiento.

Art. 3º El número de los Departamentos y sus límites se arreglarán definitivamente por una ley, continuando como ahora como existen.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 306.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 403.

Art. 4° El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios.

Respecto al aspecto religioso se sigue el mismo tinte de imposición monopólica religiosa.

Art. 6° La Nación profesa y protege la religión católica, apostólica, romana, con exclusión de cualquier otra.

Tienen las mismas obligaciones fiscales.

Art. 14. Es obligación del mexicano, contribuir a la defensa y a los gastos de la Nación.

En cuanto a la calidad de ser considerado ciudadano mexicano se expresa lo siguiente:

Art. 18. Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos procedente del capital físico, industrial o trabajo personal honesto... es necesario que sepan leer y escribir.

Art. 21. Se suspenden los derechos ciudadanos:

I. Por el estado de sirviente doméstico.

Con todos estos requisitos cualquier otro puesto como el de diputado, Ministro, Vocal, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Vocal de Asambleas Departamentales, Gobernador de algún Departamento, Presidente y cualquier otro puesto de alta dirigencia se necesitaba ser "ciudadano en ejercicio de sus derechos", los cual como vemos, los integrantes de algún pueblo indígena no estaban considerados.

## **f) La Constitución de 1857.**



Siguiendo la pugna entre liberales y conservadores una muestra mas de aquella contienda se reflejó en las elecciones del congreso llevadas a cabo en el año de 1852 favoreciendo a una mayoría liberal; posteriormente se celebraría una concentración la cual especificaba que el congreso en unidad se reuniría el 14 de febrero de 1856. Pero con todas las confrontaciones suscitadas en el país –en razón de las luchas internas–, en éste mismo año convocaron, a través del Plan de Ayutla al desconocimiento del dictador Antonio López de Santa Anna. El Plan se reformó en Acapulco, se publicó el 1° de marzo de 1854, considerando la propia dictadura y la violación sistemática de las garantías individuales, la instalación de un congreso extraordinario para constituir a la nación bajo la forma de una república representativa y popular, la transformación del ejercito y la instalación de un congreso extraordinario.<sup>19</sup>

De esta forma la convocatoria por decreto de Comonfort se reunió el 17 de febrero de 1856 llevándose acabo el acto de apertura al siguiente día. La base de la Constitución fue la del año de 1824; algunos pedían su promulgación casi sin cambios, otros por su parte pedían cambios sustanciales tanto en lo religioso, militar y de fueros que sustanciarían a dicha constitución tanto para la Ley Juárez como la Ley Lerdo, finalmente la Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857.

Tiene un tinte liberal como las demás denostando una igualdad rajatabla en razón de las circunstancias de los artículos.

En su "Título I, Sección I, llamada, De los derechos del hombre, señala:

---

<sup>19</sup> LABASTIDA, Horacio, "Las Luchas Ideológicas en el Siglo XIX y la Constitución de 1857" en *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México A través de sus Constituciones. T. II, segunda ed., Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Manuel Porrúa. S. A., México, 1978. pp. 262 y 263.*

Art. 1º El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.

Como anteriormente se había señalado por decreto y unanimidad todos los que habitaban el territorio mexicano tenían ese status.

El artículo 5º habla de las servidumbres, mismas que ocuparon los indígenas y demás clases, como castas o marginados en esos siglos, como prohibidas a prestar servicios y trabajos personales que no estuvieran justamente remunerados.

Dentro de la llamada *Sección II, De los mexicanos*; se encuentran en lista estas tantas obligaciones:

Art. 31. Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que reside, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes

En la Sección IV, De los ciudadanos mexicanos, ya no establece una suma, propiedades o erario con el cual respaldar tal "responsabilidad", solamente establece –entre otras cosas- el de tener un modo honesto de vivir.

Siguiendo con el análisis de esta Constitución encontramos el Título II, sección I: De la soberanía nacional y de la forma de gobierno, desconociendo la forma de organización política interna de los Pueblos Indígenas.

Art. 40. 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.

---

\* Reformado por la Ley de Adiciones y Reformas del 25 de septiembre de 1873 y la Ley del 10 de junio de 1898.

\*\* Adicionado el 10 de junio de 1898.

El ejercicio de su propia jurisdicción mediante su política interna; de los pueblos y comunidades indígenas, queda nula al señalar en su artículo 41, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Para concluir con esta Constitución cabe señalar que en el mismo Título II, pero en su Sección II: De las partes integrantes de la federación y del territorio nacional; quedan mancilladas las posibilidades de elevar el rango de las posesiones y territorios de los pueblos y comunidades indígenas al establecer –como en constituciones anteriores- que son partes integrantes de la federación, incluyendo también las islas y mares.

## **2. El Debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917 Sobre los Derechos Sociales de los Campesinos**

Como es sabido la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en incorporar los derechos sociales en una Carta Magna éstos derechos contenidos en los artículos 123 y 27. El primero se refiere a los derechos de los obreros entendidos como clase trabajadora, misma que veía su crecimiento por la industrialización del país y la pujanza de un sector representados en las ideas de los hermanos Flóres Magón, Enrique y Ricardo, entendidos como una clase social: aquella que no tiene los medios de producción ni el capital pero sí la fuerza de trabajo.

Por otro lado los descontentos generalizados y una depauperización acentuada de la vida –en especial la de los campesinos- se vio representada en los ideales populares de la lucha agraria de Zapata, quien fue el representante de una revolución que buscaba un cambio en la esfera social. Lo cual no fue así, su muerte en 1919 a cargo de una

conspiración y por las causas de los intereses disputados, llevaron a muchos de los ideales agrarios a sepultarse junto con él.

Muchos son los tratadistas que señalan que la Constitución de 1917 es el mayor logro de contenido social, pero esto no pudo, tampoco concluirse o llevarse a cabo.

Hubo sí una repartición de la tierra de algunos latifundios, pero se les dieron a personas a las cuales se depositaba una confianza política para amalgamar una coalición. Los buenos pensamientos quedaron en eso en buenos proyectos.

Es menester analizar con cuidado cada una de las discusiones y centrar el papel de los pueblos indígenas en el constituyente de 1916-1917 para reforzar el conocimiento de las causas y factores detonantes de la lucha armada, y de la construcción del Estado mexicano moderno. Las consideraciones sobre el tema son muchas, en ese momento, no se habló de pueblos indígenas o indígenas; sino de una clase social: "la campesina" que abarcaba tanto a comunidades, pueblos, pequeños propietarios incluidos en ellos los grupos, pueblos y etnias.

Las causas arriba explicadas, ya habían sido desarrolladas de una manera escueta, el dictamen sobre el artículo 27 constitucional radicó en lo siguiente:

"Hace más de un siglo se han venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada y aún espera solución el problema agrario... Siendo en nuestro país la casi única fuente de riqueza y estando acaparada en pocas manos, los dichos de ella adquieren un poder formidable y constituyen...un estorbo constante para el desarrollo de la nación.<sup>20</sup>

No es ningún secreto todo esto, la situación en la vida del país no dejaba de ser diferente después de las guerras intestinas desarrolladas en el siglo XIX.

---

<sup>20</sup> LABASTIDA, Horacio, op. cit., pp. 137 y 138.

El gobierno de Porfirio Díaz fue, en voces, la expresión política del feudalismo, de la opresión agraria, de los terratenientes, dueños de estados enteros, de los científicos (intelectualidad orgánica del sistema) y los agentes de compañías internacionales de capitales, tanto ingleses, estadounidenses y franceses.

Los despojos de tierras se llevaron a cabo por los protegidos del sistema, el cacique fue una de las figuras centrales en la cuenta de principios de siglo. "Según el censo de 1910 el sector propietario –hacendados, rancheros y pequeños propietarios- que representaban el 4% de la población agrícola, poseía 78 millones de hectáreas (de ese porcentaje los hacendados el 92.2% y los rancheros y pequeños propietarios el 2.8% respectivamente), mientras que el sector no propietario que comprendía el 95.9% de esa población, no poseía ninguna tierra."<sup>21</sup>

El gran despojo de tierra contribuyó a crear factores reales de poder de las masas campesinas desposeídas, mayoritariamente antiguos rancheros, pequeños propietarios e indígenas desposeídos, agregándoseles tanto obreros, artesanos, pequeños comerciantes; y también profesionistas, intelectuales y estudiantes. Todo esto junto a la desconfianza política y al despotismo de la dictadura de Díaz ayudaron para que se le unieran a Madero, con la bandera de la "no-reelección" y el Plan de San Luis, estallando la lucha armada.

---

<sup>21</sup> CARRILLO AZPEITIA, Rafael, La carta magna de 1917, El Día, 5 de febrero de 1967, y ICAZA, Xavier. La verdad sobre el constitucionalismo, Diario del sureste (Mérida), 20 de noviembre de 1937, en *La Constitución de 1917. Versión Periodística*, Gobierno del Estado de Querétaro, INEHRM, SEGOB. México, 1986, pp. 43 a 51.

El bastión de las clases campesinas se dio con el Plan de Ayala –documento rector de la reforma y repartición agraria- teniendo en su contraparte en el norte, el Pacto de la Empacadora de 1912.

Tras haber asesinado a Madero y suplantado el poder, Huerta toma la presidencia en 1913. Venustiano Carranza en calidad de gobernador de Coahuila promulga un decreto en el mismo año desconociendo a Victoriano Huerta.

El descontento de varias clases gobernantes estuvieron de acuerdo de seguir a Carranza en una lucha armada, así las fuerzas de éste tomaron el nombre de “constitucionalistas”, señalando las bases de lucha y su programa en el Plan de Guadalupe.

Se llevarían a cabo otros planes y convenciones que ponían en pie cada una de las posturas de las facciones revolucionarias; Tratados de Teoloyucan, Pacto de Torreón, La Convención de Aguascalientes, llegando al suscrito de Toluca, donde se dieron los rubros de la cuestión agraria, cuestión obrera, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas.<sup>22</sup>

En calidad de Primer Jefe, Venustiano Carranza expidió en Veracruz la Ley de Municipio Libre y la del Divorcio, del 25 de diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Obrera del 6 de enero de 1915; las reformas al Código Civil y la Ley de abolición de tiendas de raya.<sup>23</sup>

Por lo pronto en la ciudad de Querétaro, se estableció el Congreso Constituyente iniciando juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916. Las juntas para analizar uno por

<sup>22</sup> TENA RAMÍREZ, op. cit., pp. 805 a 808.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 809.

uno los temas planteados en la constitución se hicieron por separado; para el artículo 27 las sesiones se hicieron en la casa del diputado Rouaix, auxiliado de Macias y de los Rios.

Por su parte Carranza estimaba que la discusión del artículo 27 debería de ser importante ya que de ella los grandes latifundios serían expropiados con previa indemnización, para poder adquirir tierras y repartirlas en forma que se estime conveniente entre el pueblo que quisiera dedicarse a los trabajos agrícolas.<sup>24</sup>

El diputado Ing. Rouaix preparó la iniciativa, junto con otros más como Macias, Rios, Molina Enriquez y Lugo. La presentó el 24 de enero de 1917 frente al Congreso, señalando en la iniciativa que en la realidad era un desprendimiento del medioevo donde existía un rey, pero ha pasado ese derecho a la Nación, -señalando- "la Nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio, y sólo reconoce u otorga a los particulares, el dominio directo, en las mismas condiciones en que la República después lo ha reconocido u otorgado. El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado, y permite a la Nación retener bajo su dominio, todo cuando sea necesario para el desarrollo social... reconoce -el proyecto- tres clases de derechos territoriales... la de la propiedad privada plena, que puede tener sus ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de la población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad, y la de las posesiones de hecho, cualquiera que sean su motivo y su condición."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 815.

<sup>25</sup> FERRERER DE MENDIOLEA, Gabriel, *Crónica del Constituyente, Gobierno del Estado de Querétaro*, INEHRM, SEGOB, México, 1987, p. 136.

El dictamen anteriormente señalado explica las razones sobre el tema de la tenencia de la tierra, pasando después al debate formal, realizado el mismo día de aprobado el dictamen el 29 de enero de 1917; iniciándose la discusión del primer párrafo el cual C. Luis T. Navarro señaló que el párrafo cambiara "...existe en la República el problema agrario desde hace mucho tiempo; la mayor parte de las revoluciones han sido originadas precisamente por la escasez de terrenos para que los individuos puedan cultivar un pedazo de tierra."<sup>26</sup> Mismo que se tomó en consideración para el establecimiento del párrafo.

Otra de las importantes participaciones fueron las de Medina: "no ha valido desde 1856 hasta la fecha, que haya habido buenos o malos gobiernos, nada han valido la Constitución de 57 ni los tribunales, ni las leyes expedidas por las instituciones que nos han precedido, porque todo lo hecho en cuestión de tierras, es perfectamente nulo."<sup>27</sup>

El dictamen fue aprobado el 30 de enero, casi sin modificaciones, por unanimidad el 31 del mismo mes y año; se firmó, se rindió protesta y se promulgó el 5 febrero entrando en vigor el 1° de mayo de 1917.<sup>28</sup>

### **3. Las Políticas del Estado Mexicano para Garantizar la Defensa y Desarrollo de los Pueblos Indios a Partir de la Constitución de 1917.**

La mayoría de las políticas a favor de los pueblos y grupos indígenas a lo largo de la historia de México han pasado de ser piadosas, integracionistas, educativas y culturales, pero siempre con un carácter paternalista.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 138.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>28</sup> TENA RAMIREZ, *op. cit.*, p. 816.



Después de la supuesta integración espiritual realizada por los misioneros europeos se paso a lo largo del tiempo a una integración diferente; se creo una Sociedad Indianista Mexicana a finales del Siglo XIX, cuyo secretario fue Francisco Belmar, Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y amigo de la elite porfirista.

El planteamiento de esta asociación tenía entre otras cosas las siguientes funciones:

- 1) El estudio general de las razas indígenas de la República mexicana, tanto en la época precolombina como en el presente;
- 3) El conocimiento y estudio de las lenguas indias en el sentido puramente lingüístico, su comparación entre sí y con las lenguas del antiguo continente;
- 4) El estudio de la arqueología mexicana y conservación de los monumentos antiguos;
- 5) Procurar, bajo todos los aspectos, la educación de la raza indígena y estudiar los problemas de su capacidad o incapacidad para la civilización;
- 6) Excitar a todas las personas de raza indígena y a los amigos de ella, para que promuevan todo lo que crean conveniente para el desarrollo de nuestros pueblos o para excitar el fenómeno de la evolución social necesario para la cultura del indio.<sup>29</sup>

Consecutivamente se van enumerando las funciones y fines que perseguían hasta llegar al número 15, como también la implementación de un boletín oficial del órgano encargada de la difusión de la sociedad. Lo cual le da un cambio en las perspectivas cognoscitivas sobre el tema.

El Museo Nacional de México fue una de las obras importantes para la reafirmación, estudio y análisis de las piezas principalmente prehispánicas; estableciéndose

<sup>29</sup> COMAS, Juan, "Algunos Datos para la Historia del Indigenismo en México", V. VIII, N. 3-julio Sobre Tiro del Boletín Indigenista, México, 1948, p. 186.

por acuerdo presidencial el 18 de marzo de 1825, y sancionado por ley el 21 de noviembre de 1831.<sup>30</sup>

Otro elemento fue la Escuela Internacional de Arqueología y Etnología Americana establecida en 1910 y clausurada en 1920; organismo encausado hacia campos científicos de estudios de antropología y de etnología.

La Dirección de Antropología, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, creada en 1917, a cargo de la dirección de Manuel Gamio, hasta el año de 1925. Tuvo como objetivos la adquisición gradual de conocimientos referentes a las características raciales de la población indígena; cultura material, idioma, ambiente físico y biológico procurando el desarrollo físico, intelectual, moral y económico.

Lo que se buscaba con Gamio (como muestra de la pasión indigenista) fue la apreciación integral abarcando para ello lo social, cultural, educativo y antropológico.

En 1921 la Dirección de Antropología realizó un ensayo recopilando información sobre población indígena para publicar unos cuadernos etnográficos, y así dar una situación de cómo se encontraban las poblaciones indígenas y de ello aplicar políticas públicas.

En 1937, ya establecido un Departamento de Educación Indígena en la SEP, se recopiló un trabajo a cargo de Carlos Basauri denominado "La población indígena de México".<sup>31</sup> Con ello se buscaba incorporar a las poblaciones indígenas mediante la aculturación y así hacerlos sentir partícipes con el resto del país.

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 202.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 211.

La política indigenista tuvo un nuevo matiz con Lázaro Cárdenas, se continuó con el reparto agrario, se otorgaron créditos y asesoría técnica. Aparte de ello por la necesidad de tener bases con las cuales se pudiera trabajar con los pueblos indígenas se institucionalizó la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

En el año de 1940 se celebró en Pátzcuaro, Michoacán el primer congreso indigenista interamericano con la asistencia de 19 países del norte, centro y Sudamérica, llegándose a concretar dos acuerdos: el primero la creación del Instituto Indigenista Interamericano, el segundo el que cada país creara su propio instituto indigenista.

El 4 de diciembre de 1948, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, como un organismo con personalidad jurídica propia, dependiendo de la secretaria de la presidencia, después paso a formar parte de la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Educación Pública hasta el año de 1992.

Entre sus actividades se encuentran, la de crear centros de coordinación, la capacitación de promotores culturales indígenas y los inicios de lo que se volvería en otras décadas las gestoras de asuntos agrarios, civiles, penales y administrativos.

En los años sesenta se crearon centros regionales, en los setenta centros coordinadores, en los ochentas estaciones de radio y así consecutivamente.

En resumen el INI fue un organismo posrevolucionario que causó, principalmente en los años sesenta y setenta, grandes controversias por las prácticas realizadas con comunidades indígenas, llegándose a semiconcluir los fines de un Estado monocultural.

En el año 2000 como una de las promesas del ése entonces candidato a la presidencia, se creó la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como una oficina de enlace.

#### **4. Políticas Educativas e Integracionistas para los Pueblos Indios**

Como había de suponerse durante la lucha armada revolucionaria y posterior a ella, en una aparente calma, siguió la promulgación y posterior entrada en vigor de la Constitución de 1917; el proyecto que se pretendía realizar en el México naciente era la creación de una nacionalidad, basada en mucho sobre un discurso homogeneizador de las desigualdades, raciales, sociales, regionales e históricas que habían llevado en el siglo pasado a una sucesión de luchas intestinas.

Los proyectos variaban, pero el grupo revolucionario triunfante debía de apresurarse a consolidar las bases del moderno Estado-nación mexicano. La idea de ésa época tanto en el arte, literatura, y en la política consistió en retomar el pasado indígena y mostrarlo a los demás Estados, como la afirmación de una característica del pueblo mexicano. Pero aquel pasado tenía una herencia bochornosa: los indígenas vivos, los que mendigaban o no encajaban en las aspiraciones de una "cultura civilizada".

Si bien, las ideas de una revolución agraria en México fueron las más características en la lucha armada, los participantes de ella, es decir los campesinos eran mayoritariamente

indígenas. Un “lastre” que según algunos intelectuales y políticos, representaban para el desarrollo del país y para las aspiraciones de colocarse en las filas de las naciones industriales.

Las respuestas para solucionar “el problema” fueron tan variadas, pero con un mismo fin, el conducente a integrar a los indígenas en la cultura occidental; para ello una de las herramientas primordiales –como en la Colonia había sido la Iglesia- fue la educación que representaría el bastión con el cual se integraría al indígena.

Finales de los años treinta principios de los cuarenta, se instrumentalizó como proyecto nacional la educación en todo el territorio nacional; fue el periodo del Presidente Lázaro Cárdenas, el cual implementó como hipótesis de desarrollo una serie de políticas públicas encaminadas al desarrollo del país, y entre ellas la educación de los indígenas.

En ese mismo periodo surgió la llamada “escuela rural” como una área encargada de la aculturación de los pueblos indígenas –como punto primario-, pero radicó en una manifestación de la situación en la que se encontraban los indígenas.

Manuel Gamio, antropólogo de profesión e iniciador del llamado moderno indigenismo en México, estuvo a cargo de la Dirección de Antropología del año de 1918 a 1921; subsecretario de Educación Pública y director del Instituto Indigenista Interamericano hasta su muerte en el año de 1960. Muchos lo consideran como “el padre del indigenismo” en México, pero esto dista de ser verdad, porque fue uno de los muchos hombres afines a este cometido.

En principio de cuentas el indigenismo como tal, corresponde a una política derivada verticalmente del gobierno, en la época de Gamio existía la necesidad de crear esa conexión política que tanto se buscaba; a esto señaló:

Nuestro extenso territorio no ofrece las regulares condiciones geográficas, biológicas y climatológicas que en otros países han contribuido a la formación de población étnica, cultural y lingüísticamente homogéneas.<sup>32</sup>

De esta manera se observa el constante discurso indigenista de la pronta puesta en marcha de las políticas nacionalistas.

En efecto, nuestra población no es homogénea, sino heterogénea y disímula, ya que las agrupaciones que la constituyen difieren en antecedentes históricos, en características raciales, en modalidades de cultura material e intelectual y en la expresión que hacen de sus ideas por medio de numerosos idiomas y dialectos.<sup>33</sup>

La afirmación respecto a las posibles soluciones en Gamio pueden desprenderse de las problemáticas señaladas, aunado al desconocimiento de la población, costumbres y tradiciones.

En resumen, puede justificadamente asentarse que forman el pueblo mexicano un conjunto de poblaciones regionales, poco conocidas, anormalmente desarrolladas y más o menos diferentes entre sí, según el grado de diferenciación y divergencia de sus características innatas actuales; de las condiciones geográficas, climáticas, botánicas y zoológicas de las regiones en que habitan, y de sus antecedentes raciales, culturales y lingüísticos.<sup>34</sup>

Por lo tanto se propuso en la Dirección que él mismo ocupó, a recolectar conocimientos referentes a las características antes expuestas; a las investigaciones de los

---

<sup>32</sup> INI 30 AÑOS DESPUÉS. *Revisión crítica, México Indígena*, número especial de aniversario, México, 1978, p. 26.

<sup>33</sup> Idcm.

<sup>34</sup> Idcm.

medios adecuados y prácticos para su puesta en marcha la "preparación [de los pueblos y poblaciones indígenas] del acercamiento racial, de la fusión cultural de la unificación lingüística y del equilibrio económico de dichas agrupaciones".<sup>35</sup> Todo ello con objeto de crear la concepción del "mexicano".

Esta nacionalidad se ve ampliamente afirmada, en más de un libro y, en un discurso sobre la grandeza del pueblo mexicano llamado *Forjando patria*, comenzando con una frase síntesis del rescate del pasado: "*En la gran forja de América, sobre el yunque gigantesco de los Andes, se han batido por centurias y centurias el bronce y el hierro de razas viriles.*"<sup>36</sup>

Mas tarde, al alborar de los siglos pretéritos, varones olímpicos empuñaron el mazo épico y sonoro y vistieron mandil glorioso. Eran Bolívar, Morelos, Hidalgo, San Martín, Sucre... Iban a escalar la montaña, a golpear el yunque divino, a forjar con sangre y pólvora, con músculos e ideas, con esperanza y desencantos, una peregrina estatua hecha de todos los metales, que serían todos las razas de América.<sup>37</sup>

Las ideas reflejan el pensamiento bolivariano y vasconcelista del propio Gamio, pero, según él, esta tarea no se realizó, *la estatua* de aquellas patrias se hizo con elementos raciales de origen latino y no indígena, por lo tanto a la nueva clase social revolucionaria correspondería la creación del nuevo credo nacional.

Toca hoy a los revolucionarios de México empuñar el mazo y ceñir el mandil del forjador para hacer que surja del yunque milagroso la nueva patria hecha de hierro y de bronce confundidos.

Ahí está el hierro... Ahí está el bronce... ¡Batid hermanos!<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> GAMIO, Manuel, *Forjando Patria*, tercera ed., Porrúa, México, 1982, p. 5.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Ibidem, p. 6.

Muchos seguidores de la filosofía de Gamio encontraron la vocación de seguir éste discurso y ver en el indígena a un "objeto extraño y diferente", sufrido, marginado y explotado. Su función como la de un apóstol era rescatarlos de su ingrata vida, con la lengua, cultura y concepciones de un "mundo civilizado".

De este error se alimentó el indigenismo no sólo mexicano, sino también latinoamericano, el cuál fue criticado en décadas posteriores.

El vértice primario en la estructura orgánica del indigenismo lo fue la educación, y como se señaló anteriormente, la escuela rural fue la base.

La representación estuvo a cargo de Moisés Saenz, de profesión maestro; Subsecretario de Educación Pública y presidente del Comité de Investigaciones Indígenas; Organizador del Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro del año de 1940, creador de la Casa del Estudiante Indígena y las Misiones Culturales.

El problema de la educación rural en México...] se debe al conglomerado indígena, la ignorancia del idioma castellano, la falta de comunicaciones, al ambiente pasivo que envuelve a indígenas y campesinos, el contenido cultural del medio social, el mestizaje y el estado económico.<sup>39</sup>

La accesibilidad a las zonas en donde se encontraban –y se siguen encontrando– las comunidades indígenas eran de difícil acceso. Los medios por los cuales se podía acceder dificultaban en mucho la puesta en marcha de las políticas educativas, aunado a ello la ignorancia fehaciente de sus costumbres y de la trivialidad sobre el folclor indígena.

---

<sup>39</sup> INI 30 AÑOS DESPUÉS, op. cit. p. 39.



El fin de estas políticas era tal vez bueno, pero el discurso redentor de la "civilización" siempre chocaba con el cabal conocimiento y comprensión de los pueblos indígenas.

... durante los cuales por cuatro o cinco horas nos adueñamos del niño que arrancamos de un medio oscuro, triste y mezquino, que entregamos terminado el período de educación.<sup>40</sup>

En el campo educativo fueron muchos los seguidores de Sanz, quitando o agregando elementos para la introducción de la educación en poblaciones indígenas, por ejemplo Narciso Bassols y Lázaro Cárdenas.

Como era de esperarse se necesitaban urgentemente científicos sociales para poder estudiar la problemática planteada, a ello la institucionalización de la antropología representó un paso para la sistematización de los datos. A ello se ligaban otras disciplinas como la Sociología, la Economía y el Derecho. Para lograr un estudio interdisciplinario.

Gonzalo Aguirre Beltrán, vino a explicar de otra forma la problemática, los riesgos y las nuevas fórmulas para incorporar a los indígenas en la vida nacional. Estudió primeramente como profesión Medicina, paso a la Antropología; fue director del Centro Coordinador Tzeltal-tzoltzil, como "laboratorio de pruebas para afirmar sus conocimientos"; Director del Instituto Indigenista Interamericano y del INI, entre sus cargos más importantes.

Para Aguirre Beltrán la definición del indio, fue muy importante; ya que la historia occidental lo debía de definir para encontrar las diferencias entre la cultura europea y la americana, le cayó bien al criollo y mestizo para demostrar también su superioridad en un

---

<sup>40</sup> Ibidem, p. 43.

tiempo; pero cuando las teorías racistas decayeron también la definición del indio en el plano científico.

En México, como para otros países *mestizoamericanos* era indispensable definir al sujeto de la acción indigenista y delimitar el campo de aplicación de las actividades de aculturación.<sup>41</sup>

El concepto racial en franca decadencia no satisfizo las necesidades teórico-metodológicas, ni tampoco lo hicieron los criterios lingüísticos y culturales criticados por los círculos académicos. Era muy difícil definir —en lo teórico— lo *indio* en países *mestizoamericanos* incluidos en ellos México.

A lo cual señalaba como indígena a los descendientes de las poblaciones originalmente americanas, sujetas a dependencia por la conquista y la colonización. El término “indio”, fue impuesto por el colonialismo español, sin nunca determinar una calidad étnica sino una condición social; la de vencido, la del sujeto a servidumbre por un sistema que lo calificó permanentemente de rústico y menor de edad.

Con los *estudios de caso* se trataba de comprender o abarcar la concepción de lo *indio* pero eran escasos; se pasó a los *estudios de comunidad* que tuvieron un valor práctico para la política incorporativa, basados en procesos educativos, tomando a la comunidad, haciendo mayor énfasis al factor económico.<sup>42</sup>

Pero la realidad era más compleja, la aportación de Aguirre Beltrán consistió en hacer claro la relación dependiente entre la comunidad, la región y lo nacional. Las

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 89.

comunidades giraban alrededor de un núcleo central, llámese población urbana, mestiza o nacional; la denominada *región intercultural*, se deja a un lado la importancia de lo *indio* y *no indio* y se toma mayormente el desarrollo integral del sistema para su posterior integración.<sup>43</sup>

De partida se atacaba las problemáticas vistas en un integracionismo altamente homogeneizante, la idea de muchos era la de observar las diferencias en cuanto al origen histórico-social-cultural de cada pueblo. Pero desafortunadamente las políticas presidenciales carecían de cierta reflexión sobre el tema; se llegó incluso a hablar de un fracaso del indigenismo en el año de 1971 estando presente el propio Presidente Luis Echeverría.

Posterior a la tocante crítica de hasta los propios encargados de los organismos sobre asuntos indígenas, se desató una oleada de comentarios incisivos de muchos académicos entre ellos Guillermo Bonfil Batalla y Arturo Warman, llegando a una ruptura con los viejos antropólogos y funcionarios encargados de los asuntos indígenas.

Surgieron múltiples posiciones sobre la definición del Indigenismo, y ante ello otras tantas sobre el papel del indígena en la sociedad mexicana llegando a verla como una clase explotada que debería de rebelarse. A partir de ese momento ciertas prácticas de los organismos institucionales fueron denunciadas desde la academia.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 90.

## CAPITULO II

### LA CUESTIÓN INDÍGENA EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

La sociedad actual no se encuentra aislada de la totalidad del contexto global, tampoco existen *islas* apartadas. Las comunicaciones, la economía y la cultura van íntimamente ligadas en relación con las fuentes de donde emanan, principalmente de los Estados Unidos y de Europa.

Las ideas sobre la sociedad, el sujeto y la pertenencia a un grupo llegan muchas veces a coincidir en los grandes pensamientos mundiales, pero otros no; ejemplos sobran, y las guerras dan cuenta de ello. Es precisamente a partir de dos grandes guerras que asolaron al Continente Europeo y a países de Asia, como se tomó la conciencia de crear disposiciones de carácter internacional basadas en las experiencias jurídicas europeas y estadounidenses: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, La Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, La Convención Suplementaria Sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, La Declaración de San José, entre otras. Todas ellas dan cuenta de un momento específico y de una situación histórica en que los países reunidos en organizaciones mundiales o regionales suscriben tratados, acuerdos y convenios para comprometer a los Estados a través de sus gobiernos a garantizar lo establecido en ellos.

En este capítulo de la tesis abordo en un principio la Carta de las Naciones Unidas para posteriormente pasar a los instrumentos internacionales, para ir analizando cada uno de sus artículos.

### **1. La Carta de las Naciones Unidas de 1945**

Como consecuencia inmediata de los hechos bélicos suscitados por la Segunda Guerra Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional, se reunió el 26 de junio de 1945 para reafirmar los derechos fundamentales del hombre.

Como resulta evidente los derechos de "comunidades, pueblos, etnias y minorías", no se encuentran específicamente regulados, pero hay conceptos que abarcan dentro de los artículos de la carta, efectos tales como cultura, población y derechos en general.

Enseguida se analizarán algunos de éstos artículos.

#### **" Artículo 2**

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus Miembros.
2. Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> MEDINA ORTEGA, Manuel, **La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones**, Edit. Tecnos, Madrid, España, 1968, p. 154.

Basados en la igualdad para todos las naciones, las potencias extranjeras –por el momento histórico que se vivía-, deciden crear una carta con postulados universales buscando la igualdad en los desiguales.

“Artículo 13

I. La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:

...  
b) fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.”<sup>45</sup>

De esta manera los Miembros de las Naciones Unidas a través de la Asamblea General velarán de los derechos humanos a través de estudios sociales, económicos y educativos para aplicarlos a los pueblos.

Consecutivamente se van enumerando cada una de las obligaciones de los Estados miembros, de acuerdo a garantizar los derechos humanos, en sus respectivas competencias, pero uno de los puntos importantes a destacar es el relativo al Capítulo XI, que habla de los territorios no autónomos. A pesar de no referirse específicamente a los pueblos y comunidades indígenas, hace referencia al reconocimiento de los Estados a asumir una postura de respeto sobre los territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio.

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 157.

Con lo anteriormente expresado no se quiere decir que los pueblos o comunidades Indígenas quieran instalar un gobierno propio, sino se trata de retomar un capítulo que fue un antecedente de los posteriores pactos y convenios.

**"CAPÍTULO XI  
DECLARACIÓN RELATIVA A TERRITORIOS NO AUTÓNOMOS**

**Artículo 73**

Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo. [Por lo tanto los Estados se obligan:]

- a) a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso;
- b) a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto...<sup>46</sup>

De acuerdo a la Carta de las Naciones Unidas todos los integrantes miembros de la Organización, son iguales en derechos, pero en tanto a sus especificidades son diferentes de manera tácita.

## **2. Los Principales Pactos y Convenios Internacionales**

Los instrumentos internacionales enumerados en éste capítulo no hacen referencia específica a "pueblos o comunidades indígenas", hablan en general de todos los derechos de los hombres incluidos en ellos los de las comunidades indígenas.

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 168.

### a) La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948

Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial y por los hechos de masacre registrados en los campos de batalla, se suscribió la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948.<sup>47</sup>

En su presentación de motivos habla de la situación en donde no estaba garantizada una paz absoluta, la libertad y la justicia; como también un desconocimiento y desprecio de los Derechos Humanos, por lo tanto, se hizo la proclamación como la aspiración más elevada del hombre, la Declaración, sobre la efectiva garantía de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

Dentro de sus artículos se tocarán los más importantes relacionados con los pueblos y comunidades indígenas.

#### “Artículo 1.

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos de los otros.

#### Artículo 2.

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción de alguna raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

#### Artículo 7.

---

<sup>47</sup> PNUD, INI, op. cit. p. 1.



Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.<sup>48</sup>

De los artículos arriba señalados se ve en ellos la substanciación de tradición liberal decimonónica, pero con la variante de observar en un instrumento igualitario, un tinte de reconocimiento de que dentro de cada sociedad existen diferencias: la de religión, la de sexo; la de posición económica, religión y origen. Ello conduce a decir que, con buenas intenciones, la sociedad está diferenciada pero se puede llegar a encontrar un cierto equilibrio.

La desventaja, es la de no ver –para ese momento–, las diferencias de carácter económico y social; a rajatabla se quiso encuadrar a sectores que habiendo participado en el desarrollo de la nación en conjunto, habían sido relegados, como las clases proletarias y los indígenas.

En otros artículos se habla:

“Artículo 21.

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ibidem, pp. 2 y 3.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 5.

La capacidad de poder elegir a los representantes del gobierno interno da los pueblos la capacidad de decidir en quién depositan su confianza para guiar el rumbo político, es de suma importancia porque en otros convenios subsecuentes se retomaron estas ideas y se incorporan en los derechos sociales y políticos de los pueblos y comunidades indígenas.

También se toca el punto referente al apoyo internacional, en cuanto a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales por el desarrollo de las naciones y de los pueblos.

#### **b) Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948**

Las siguientes convenciones son un resumen de los aspectos más importantes sobre el tema de derechos de los pueblos indígenas y son retomados en mucho por la investigación de Rodolfo Stavenhagen, quien es uno de los especialistas sobre Derechos Humanos y poblaciones indígenas.

Aprobada en el año de 1948 por la Asamblea General en su resolución 260 A (III), entrando en vigor el 12 de enero de 1951 y señala lo siguiente:

##### **Artículo 2.**

En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*, COLMEX, IIDH, México, 1998, p. 123.

Desde 1951 fecha de entrada en vigor de la Convención han venido sucediendo una serie de violaciones en todo el Continente Americano a los derechos de los indígenas. El genocidio es una de las violaciones más flagelantes a las poblaciones indígenas que no cuentan con la fuerza suficiente –en términos materiales- para poderse defender en contra de los embates de los Estados perfectamente constituidos y organizados con grupos entrenados para situaciones hostiles, como son los ejércitos, las policías y grupos de choque, y las fuerzas paramilitares de los estratos económicos-social-racial que representan a la mayoría nacional.

Ejemplos como los ocurridos en la Comunidad chiapaneca de Áctel dan cuenta de la brutalidad y falta de comprensión del prójimo solo por intereses políticos en pugna.

**c) Convención Suplementaria Sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud de 1956**

La esclavitud por derecho se abolió al término de la Guerra de Independencia de México, pero fue la misma esclavitud la que llevó en la Revolución al levantamiento del pueblo en contra de los hacendados y sus tiendas de raya. Actualmente la esclavitud como tal se ha modificado con el tiempo y las prácticas van desde sometimiento a una persona, como en el Porfiriato, a la del pago injusto o menor al que debería de ganar una persona al prestar sus servicios; se hicieron manifiestas éstas injusticias –a nivel internacional puesto que en el ámbito nacional se hablaba de ello sin que nadie hiciera algo-, alarmantemente, después del movimiento armado de 1994.

La Convención data del año de 1956 su entrada en vigor fue un año después en 1957. El grupo de trabajo encargado, llamado Grupo de Trabajo sobre la Esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, señaló que muchos pueblos indígenas de diferentes zonas del mundo se enfrentan con problemas de esclavitud o prácticas análogas.<sup>51</sup>

#### **d) Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965**

Como vestigio del sentimiento de conquista y superioridad de la Colonia, el mestizo americano tomó el papel de aquel encomendero prepotente y racista, sobre las poblaciones que a su parecer son inferiores como los negros e indígenas. El vocabulario coloquial actual denota las expresiones de desprecio y de trato de inferioridad respecto a las personas que poseen rasgos o actitudes de "indios".

La Convención fue adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (xx) de diciembre de 1965, entrando en vigor el 4 de enero de 1969.

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas políticas, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.<sup>52</sup>

#### **e) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966**

---

<sup>51</sup> Ibidem, p. 124.

<sup>52</sup> Idem.

El Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero con una disposición muy importante la referente al derechos de la libre determinación de todos los pueblos y a la utilización plena y libre de sus riquezas y recursos naturales.

*Artículo 1:* 1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación.

En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.<sup>53</sup>

En su artículo 3 recuerda la igualdad de sexos frente a la ley, como sucede con la Carta de la ONU y la Declaración.

*Artículo 3:* Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.<sup>54</sup>

En el artículo 13 hace referencia al derecho a la educación buscando entre sus variadas funciones la de la amistad, respeto y tolerancia entre todos los grupos raciales, étnicos y religiosos.

*Artículo 13:* 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 125.

todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.<sup>55</sup>

El artículo 15 habla del derecho a la cultura pero no de manera colectiva sino individual.

*Artículo 15:* 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a toda persona a

- a) Participar en la vida cultural;
  - b) Gozar de los beneficios de progreso científico y de sus aplicaciones;
  - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas de que los Estados parte en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.<sup>56</sup>

El artículo 25 habla del derecho de los pueblos (término confuso en el Pacto) al disfrute y utilización de los recursos naturales.

*Artículo 25:* Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.<sup>57</sup>

#### **f) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1976**

Aprobado en el año de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Sin duda el artículo más importante y más polémico del Pacto es el 27, pues se refiere a las minorías étnicas, constituyendo un reconocimiento internacional de los derechos de los grupos étnicos en el contexto del marco de estados independientes.

El artículo 27 fue el resultado de discusiones en la mesa de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de la ONU, teniendo a su

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> Ibidem, pp. 128 y 129.

<sup>57</sup> Idem.

pesar muchas críticas que van desde encajar a las minorías dentro de los estados independientes, siendo éstos los cuales niegan a muchas comunidades, o de establecer los derechos en un plano individual y no colectivo. Hasta la falta de explicación entre minorías nacionales y pueblos indígenas.<sup>58</sup>

*Artículo 27:* En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>59</sup>

#### **g) Declaración de San José de 1981**

Como consecuencia mediata de las múltiples denuncias en foros internacionales respecto a la situación que guardan las comunidades indígenas en todo Latinoamérica, diversos especialistas se reunieron conjuntamente con personalidades indígenas para expresar como se han tratados de integrar a los pueblos y comunidades indígenas en una lógica "nacional" de los estados, sin ningún principio ético o moral sobre la opinión de tales pueblos.

La expresión verbal de tales prácticas políticas es la de etnocidio: significando que a un grupo étnico, colectiva o individualmente, se le niega su derecho de disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y su propia lengua.

Contrario a lo anteriormente expresado ellos proponen en la Declaración un etnodesarrollo consistente en el establecimiento y en la aplicación de políticas tendientes a garantizar a los grupos étnicos el libre ejercicio de su propia cultura.

---

<sup>58</sup> Ibidem, pp. 129 y 130.

<sup>59</sup> Idem.

La reunión celebrada en San José de Costa Rica, convocada por la UNESCO se realizó en diciembre de 1981 sobre el tema de etnocidio y etnodesarrollo y se convino en lo siguiente.

Los participantes de la reunión, indios y otros expertos, por lo tanto:

- 1) Declaramos que el etnocidio, es decir el genocidio cultural, es un delito de derecho internacional al igual que el genocidio condenado por la Convención de las Naciones Unidas para la prevención y la sanción del delito de genocidio de 1948.
- 2) Afirmamos que el etnodesarrollo es un derecho inalienable de los grupos indios.
- 3) Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, con cualquiera que sea el nivel que considere, e implican una organización equitativa y propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es unidad político-administrativa con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión.
- 4) Desde la invasión europea, los pueblos indios de América han visto negada o distorsionada su historia, a pesar de sus grandes contribuciones al progreso de la humanidad, lo que ha llegado a significar la negación de su existencia. Rechazamos esta inaceptable falsificación.
- 5) Como creadores, portadores y reproductores de una dimensión civilizatoria propia, como rostros únicos y específicos del patrimonio de la humanidad, los pueblos, naciones y etnias indias de América son titulares, colectiva e individualmente, de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, hoy amenazados. Nosotros los participantes en esta reunión exigimos el reconocimiento universal de todos estos derechos.
- 6) Para los pueblos indios la tierra no es sólo un objeto de posesión y de producción. Constituye la base de su existencia en los aspectos físico y espiritual en tanto que entidad autónoma. El espacio territorial es el fundamento y la razón de su relación con el universo y el sustento de su cosmovisión.
- 8) Constituyen parte esencial del patrimonio cultural de estos pueblos su filosofía de la vida y sus experiencias, conocimientos y logros acumulados históricamente en las esferas culturales, sociales, políticas, jurídicas, científicas y tecnológicas y, por ello, tienen derecho al acceso, la utilización, la difusión y la transmisión de todo este patrimonio.
- 9) El respeto a las formas de autonomía requeridas por estos pueblos es la condición imprescindible para garantizar y realizar estos derechos.
- 10) Además, las formas propias de organización interna de estos pueblos hacen parte de su acervo cultural y jurídico que ha contribuido a su cohesión y al mantenimiento de su tradición sociocultural.

...

---

<sup>60</sup> Ibidem, pp. 132 y 133.



### 3. El Convenio 169 de la OIT de 1989

Aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo en la sesión número 76 del 27 de junio de 1989. La ratificación de México es del 5 de septiembre de 1990, y entró en vigor doce meses después de la fecha en la que la ratificación fue registrada por el director general de la Oficina Internacional del Trabajo; publicado en el Diario Oficial el 3 de agosto, y por último, la promulgación se celebró el 24 de enero de 1991.

El Convenio 169 es un instrumento jurídico internacional actualizado sobre el tema y representa una norma mínima en pro de los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio es el revisor de su antecesor el 107 de 1957, pero antes de analizarlo y compararlo con el 169 haremos una reseña de la legislación ratificada por México:

"Convenio 29 ratificado el 12 de mayo de 1934, publicado en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1935; Convenio 107 ratificado el primero de junio de 1959, publicado en el Diario Oficial de 7 de julio de 1960; Convenio 110 ratificado el 20 de junio de 1960, publicado el 20 de junio de 1960, publicado en el Diario Oficial el 14 de septiembre de 1960; Convenio 111 ratificado en 11 de septiembre de 1961, publicado en el Diario Oficial el 3 de enero de 1961; Convenio 141 ratificado el 28 de junio de 1978, y publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1978..."<sup>61</sup>

El Convenio 107 es caracterizado como un convenio restringido, es decir, sólo considera lo que las leyes del Estado permitan y, considera a los grupos indígenas como grupos en proceso de integración, tomando como base las concepciones nacionales

---

<sup>61</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, J. A., "El reconocimiento del derecho indígena en el Convenio 169 de la OIT" en ORDÓÑEZ CIENFUENTES, José E. R., (coord.), *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*. IX Jornadas Lascasianas, UNAM-III, México, 2000, p. 84.

homogéneas. Los grupos indígenas se encuentran por debajo de ellas, y en cuestión de subordinación respecto de la “mayoría”.<sup>62</sup>

En la revisión, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, habla de la asimilación de normas anteriores a la constitución de los Estados nacionales y por lo tanto hace referencia a la autonomía en el interior de los Estados, reconociéndoles a los pueblos el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, como mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religión, dentro de los marcos de los Estados en que viven.<sup>63</sup>

Para poder dar una explicación más amplia se analizará el citado Convenio.

El Convenio 169 está compuesto por los siguientes artículos y partes:

Cuarenta y cuatro artículo divididos en nueve partes.

Parte Primera: Política General.

Parte II: Tierras.

Parte III: Contratación y condiciones de empleo.

Parte IV: Formación profesional, artesanía e industria rurales.

Parte V: Seguridad social y salud.

Parte VI: Educación y medios de comunicación.

Parte VII: Contactos y cooperación a través de las fronteras.

Parte VIII: Administración; y

Parte IX: Disposiciones generales.

---

<sup>62</sup> Ibidem, p. 91.

<sup>63</sup> Idem.

<sup>\*</sup> El texto citado del Convenio 169 se toma de PUND-INI (comp.), op. cit., pp. 51 a 68.

En el preámbulo se hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de otros instrumentos internacionales sobre la prevención y discriminación de los seres humanos.

Hace referencia a las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de su desarrollo económico y la necesidad de fortalecer sus identidades, lenguas y religión dentro del marco del Estado en el que se desarrollen.

La primera parte abarca del artículo 1º al artículo 12, en general, se refieren a la definición de población indígena, la postura de los gobiernos de los Estados ante los pueblos indígenas, el goce de los derechos humanos por parte de los pueblos indígenas, la no discriminación de las mujeres, el reconocimiento a sus formas de gobierno, prácticas sociales, políticas, culturales, lingüísticas, religiosas y jurídicas y la instrumentalización de los gobiernos para la aplicación del Convenio.

Sin lugar a dudas esta primera parte junto con la de tierras es la base o médula del Convenio, pues en ella se define el concepto "pueblo"<sup>\*\*</sup>, como la del compromiso de los gobiernos al reconocimiento y aplicación de políticas tendientes al beneficio de los pueblos indígenas. Enseguida se analiza cada uno de los artículos.

*a) Reconocimiento de las aportaciones*

---

<sup>\*\*</sup> En otros instrumentos internacionales se habla de "poblaciones", en sentido abstracto y de falta de reconocimiento; pero con el de *pueblos* se rescata la lucha incessante de la movilización para ser sujetos de derecho.

### El reconocimiento y diferenciación respecto del grupo hegemónico mayoritario:

El presente Convenio se aplica:

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. (Artículo 1º, punto 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. (Artículo 1º, punto 2)

...

Que aseguren [los gobiernos] 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. (Artículo 2, punto 2, inciso a)

Que promuevan [los gobiernos] 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. (Artículo 2, punto 2, inciso b)

Que ayuden a los miembros de los pueblos [los gobiernos] interesados a eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Artículo 2, punto 2, inciso c)

...Deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación. (Artículo 3, punto 1)

...

Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantea tanto colectiva como individualmente. (Artículo 5, inciso a)

Deberán respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos. (Artículo 5, inciso b)

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera... (Artículo 7, punto 1)

...

Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente... (Artículo 7, punto 3)

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. (Artículo 8, punto 1)

La conceptualización de "pueblo" en lugar de "poblaciones".

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. (Artículo 1, inciso b)

...  
La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. (Artículo 1, punto 3)

La garantía a una jurisdicción propia.

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. (Artículo 8, punto 1)

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. (Artículo 8, punto 2)

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. (Artículo 9, punto 1)

Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia. (Artículo 9, punto 2)

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. (Artículo 10, punto 1)

Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento. (Artículo 10, punto 2)

#### *b) Complementariedad*

El reconocimiento y diferenciación respecto del grupo hegemónico mayoritario.

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro de los Estados en que viven. (Proemio, párrafo 5°)

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. (Proemio, párrafo 6°)

Los gobiernos deberán de 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. (Artículo 2, punto 1)

Que promuevan [los gobiernos] a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socio-económicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Artículo 2, inciso c)

El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales. (Artículo 4, punto 3)

Deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos. (Artículo 5, punto b)

[Los gobernantes deberán:] 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. (Artículo 6, punto 1, inciso a)

Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente... (Artículo 6, punto 1, inciso b)

A demás dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. (Artículo 7, punto 1)

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados... deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. (Artículo 7, punto 2)

Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. (Artículo 7, punto 4)

#### La garantía a una jurisdicción propia.

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. (Artículo 8, punto 1)

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. (Artículo 8, punto 2)

En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberá respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. (Artículo 9, punto 1)

Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia. (Artículo 9, punto 2)

Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán de tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. (Artículo 10, punto 1)

Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento. (Artículo 10, punto 2)

c) *Contradicciones.*

El derecho indígena será respetado cuando sea compatible con las normas del Estado.

Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. (Artículo 8, punto 2)

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. (Artículo 9, punto 1)

La parte II referente a "Tierras", abarca del artículo 13 al 19; refiriéndose a la relación de los pueblos indígenas con las tierras y territorios, su utilización, la propiedad, la posesión. Como también la de los recursos naturales y la consulta por parte del Estado cuando se pretenda explotar los recursos naturales y del subsuelo.

a) *Reconocimiento de las aportaciones*

...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... (Artículo 13, punto 1)

La utilización del término "tierras" [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. (Artículo 13, punto 2)

Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan [...] además deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. (Artículo 14, punto 1)

Los gobiernos deberán tomar medidas [...] para garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. (Artículo 14, punto 2)

*Derecho de los pueblos* a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. (Artículo 15, punto 1)

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en que medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes... (Artículo 15, punto 2)

#### b) *Complementariedad*

Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso par sus actividades tradicionales y de subsistencia. (Artículo 14, punto 1)

Deberán insituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas para los pueblos interesados. (Artículo 14, punto 3)

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados... (Artículo 15, punto 2)

Siguiendo con el recuento, la Parte III, se refiere a la "Contratación y condiciones de empleo", comprendiendo sólo el artículo 20, y habla sobre la responsabilidad de los gobiernos para garantizar a los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas, "una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo."

La Parte IV denominada de "Formación profesional, artesanía e industrias rurales", recorre del artículo 21 al 23 y hace referencia a los programas, participación y mercadeo de la artesanía indígena.



En cuanto a la Parte V llamada de “Seguridad social y salud”, abarca del artículo 24 al 25. Toma en cuenta los regímenes de seguridad social para su aplicación específica en materia indígena.

Parte VI, “Educación y medios de comunicación”, del artículo 26 al 31 y señala la obligatoriedad de una educación al alcance de todos, el derecho de los pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación.

La Parte VII de “Contactos y cooperación a través de las fronteras”, sólo establece un artículo el 32; y habla de la cooperación entre el gobierno y pueblos indígenas para que haya una relación.

Siguiendo con el recuento, se pasa al artículo 33, Parte VIII, y habla de la Administración”. Para pasar a las partes IX Y X que formulan las “Disposiciones generales y las finales”.

### CAPITULO III

## LOS MARCOS JURÍDICOS NACIONALES DE PAÍSES CON POBLACIÓN INDÍGENA

La composición de los Estados americanos actuales ha sido conformada, en su mayoría, por la incorporación forzada de los pueblos indígenas al plano de una lógica nacional homogenizante, monocultural y transgresora de los derechos colectivos. Los casos más característicos se dan en todo el Continente americano, donde los grupos indígenas ocupan un número relativamente pequeño respecto a la demás población, pero, son la base y sustento cultural de las propias identidades nacionales.

Parecería que en los Estados Unidos y en Canadá la cuestión indígena no tiene mucha importancia –y lo puede ser como lo es en la Constitución de los Estados Unidos de América-, pero existen disposiciones normativas para dichos pueblos; y actualmente, las demandas de pueblos indígenas en contra de los gobiernos en esos países han representado un precedente importante para las luchas indígenas.

A continuación se revisan los artículos referentes a los pueblos indígenas en las constituciones de Canadá, Colombia, Chile, Estados Unidos, Guatemala y Nicaragua; los casos enumerados son sólo una muestra representativa de la regulación sobre la materia.

#### a) Canadá

Para el año de 1991, 533, 000 canadienses eran indígenas inscritos en los conteos oficiales, o de pleno derecho, y en total más de un millón de personas se declararon de descendencia autóctona (denominación de indígenas en las leyes canadienses): 783, 980 indígenas norteamericanos, 212, 980 mestizos y 49, 255 Inuits (esquimales). En la Provincia de Ontario es donde se concentra el mayor número de autóctonos 243, 550, pero en los territorios del Noroccidente es donde se concentra el número más alto en relación con la población que es el 60%.<sup>64</sup>

En el año de 1988 se adoptó la Canadian Multiculturalism Act (Ley de Multiculturalismo Canadiense). En 1996 luego de extensas consultas con pueblos indígenas y no indígenas, la Comisión Real Canadiense sobre Pueblos Indígenas presentó su informe final a la Cámara de los Comunes, conteniendo más de 400 recomendaciones para mejorar la situación de los indígenas. Desde entonces, Canadá ha reconocido el derecho inherente aborigen al autogobierno.<sup>65</sup>

Para 1997, el Ministerio del Patrimonio Canadiense (Department of Canadian Heritage), reestructuró el Programa Federal de Multiculturalismo, dirigiéndose al logro de tres objetivos: identidad, participación cívica y justicia social.<sup>66</sup>

A continuación se dan los artículos referentes a pueblos indígenas en la Constitución Canadiense de 1982.

#### Parte II. Derechos de los Pueblos Aborígenes de Canadá

---

<sup>64</sup> "Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Canadá" en [www.canada.gc.ca/](http://www.canada.gc.ca/), consulta 11 de octubre de 2001.

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Idem.

Artículo 35 (1) La existencia aborígen y el pacto de los pueblos aborígenes de Canadá están presentemente reconocidos y ratificados.

(2) En esta Ley, "los pueblos aborígenes de Canadá", incluye a los Indios, Inuits y Metis pueblos de Canadá.

(3) Para especificar la subsección (1) "pacto de derechos", incluye los ahora ya existentes como los de reclamos por vía de tierras o de las mismas que tal vez lleguen a adquirir.

(4) Sin embargo muchas otras disposiciones en esta Ley, sobre aborígenes y el pacto de derechos referidos en la subsección (1) garantizan la equidad de personas sean hombres o mujeres.

#### Garantías de Derechos y Libertades Canadienses (1982)

Artículo 25. Las garantías de estas concesiones de derechos y libertades no distingue a cualquier aborígen, el pacto de derechos y libertades pertenecen a todos los pueblos aborígenes de Canadá incluyendo:

(a) Cualesquiera derechos o libertades reconocidos por la Real Proclamación del 7 de octubre de 1763, y

(b) Cualesquiera derechos o libertades que sean adquiridos por los pueblos aborígenes de Canadá establecidos por la vía de reclamos de tierras.<sup>67</sup>

### b) Colombia

Colombia es uno de los Estados-nación característicos de Latinoamérica, con una composición pluricultural y pluriétnica, en donde las comunidades negras e indígenas se encuentran en el último peldaño de la escala social.

La Constitución colombiana es del año de 1991, revisada en el 95, y habla de "Las formas de coordinación de jurisdicción especial con el sistema judicial nacional"<sup>68</sup>. Reconoce el derecho de los pueblos indígenas a uso y disfrute a las tierras que ancestralmente le han pertenecido, pero para la disposición referente a los recursos, tienen limitaciones; también se reconoce su forma de gobierno pero no su autonomía, a la participación de la hacienda pública y a una jurisdicción limitada.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> "Constituciones Latinoamericanas- Disposiciones constitucionales referidas a los pueblos indígenas" en [www.geocities.com](http://www.geocities.com), consulta 8 de mayo de 2001.

Disposiciones en materia de divisiones territoriales, territoriales y tipo de propiedad de la tierra.

#### TÍTULO XI, DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, CAPÍTULO 1, DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 286

Son entidades territoriales los departamentos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley.

#### CAPÍTULO 4, DEL RÉGIMEN ESPECIAL

##### Artículo 329

La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial y su delimitación se hará por el gobierno nacional con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte.

Reconocimiento territorial, reconocimiento de autoridades tradicionales y coordinación con autoridades tradicionales.

##### Parágrafo

En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los Consejos Indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos a que se refiere en primer inciso de este artículo.

##### Artículo 330

De conformidad con la Constitución y las Leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.

7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar a los territorios ante el gobierno nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que señalen la Constitución y la ley.

Mecánica política para la explotación de los recursos naturales encontrados en los territorios de pueblos indígenas.

**Parágrafo.**

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se harán sin desmorro de la integridad cultural, social y económico de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Participación de la hacienda pública para su desarrollo girando alrededor de la municipalización.

**TÍTULO XII, DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA, CAPÍTULO 4, DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE LAS COMPETENCIAS.**

**Artículo 357**

Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la nación. La ley, a iniciativa del gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios (...)

Derecho reconocido a la jurisdicción tradicional de los pueblos indígenas pero limitado, pues no debe ir en contra del ordenamiento general. En el caso de imposición de penas sólo corresponden al Estado a través de sus órganos; el mismo caso se da con otros países incluidos México.

**CAPÍTULO 5- DE LAS JURISDICIONES ESPECIALES**

**Artículo 246**

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean

contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

**Artículo 248**

Únicamente las condenas proferidas en sentencias judiciales en forma definitiva tienen la calidad de antecedentes penales y contravencionales en todos los órdenes legales.

**c) Chile**

La historia de los gobiernos de facto en Latinoamérica también resulta ser una constante, mayormente desde la década de los sesenta se empezaron a implantar gobiernos conformados por juntas militares en toda Sudamérica y Centroamérica, apoyados algunos por el gobierno de los Estados Unidos de América, como consecuencia de un inesperado brote de revoluciones socialistas y con "la paranoia" de la Guerra Fría.

Chile marchaba por el rumbo de instaurar un gobierno abierto a las posibilidades de una reestructuración que ayudara a las clases populares y menos favorecidas, el gobierno lo comandaba Salvador Allende; Estados Unidos vio esto como una amenaza a sus intereses y entrenó a militares chilenos para instaurar una dictadura. Chile es uno de los últimos países latinoamericanos que no ha alcanzado todavía, ni siquiera, a safarse del yugo de la represión y de la dictadura.

Los ciudadanos chilenos ven vulnerados y atropellados sus derechos más ínfimos en la actualidad, que será de los pueblos indígenas.

Los principales grupos indígenas son quechuas, aymarás, atacameos, diágitas y los mapuches o araucanos. La Constitución Política entro en vigencia el 11 de marzo de 1981;

no establece ninguna regulación a favor de los pueblos indígenas, establece un principio de igualdad a rajatabla para todos los habitantes de la república.<sup>69</sup>

Como no existe ninguna disposición referente a los pueblos indígenas nos remitimos a las leyes especiales como el Decreto-Ley número 2568, un verdadero manual genocida, y señala:

- a) Eliminación de los límites de tierras;
- b) establecimiento de inversionistas privados en tierras indígenas, y
- c) privatización de las tierras indígenas.<sup>70</sup>

Como se ve, la situación chilena es un franco y abierto ejemplo del genocidio y del etnocidio llevado a cabo en los países latinoamericanos siempre con la excusa del desarrollo y del progreso.

#### **d) Estados Unidos de Norteamérica**

La conciencia política de los estadounidenses se basa en los principios de democracia, libertad y justicia, su sistema federal fue copiado por muchos países y fue ejemplo para las primeras repúblicas independientes del continente, entre ellas México. La Constitución de 1787 es una carta basada en la composición de una organización basada en trece colonias liberadas de la Inglaterra del Siglo XVIII.

Hablar de la política de los Estados Unidos es sinónimo del principio de igualdad jurídica misma que se refleja en su tipo de economía que no cree en derechos colectivos,

---

<sup>69</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, op. cit., p. 53.

<sup>70</sup> Idem.



por lo tanto difirió con las tribus nómadas del territorio que llegaron a colonizar e impusieron su pensamiento, religión y filosofía sin más miramiento que el suyo.

A pesar de no encontrarse una regulación expresa en su constitución a favor de los pueblos indígenas –salvo la de excepción de impuestos-, reconocen el derecho internacional y lo equiparan a su ley suprema.

#### Artículo seis

...  
2. Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, será la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la constitución o las leyes de cualquier Estado.<sup>71</sup>

Por lo tanto los Estados Unidos y sus órganos jurisdiccionales están obligados a aplicar los tratados y convenios internacionales que hayan suscrito y ratificado, lo cual – por su manera de procedimiento judicial- ha habido muchos precedentes a favor de pueblos indígenas entablados en contra del gobierno.

No es casualidad los pueblos indígenas de Estados Unidos están perfectamente organizados y su constante lucha los han llevado a que el gobierno estadounidense procure cuidado hacia ellos y a sus tierras.

#### e) Guatemala

Siendo un país con una población mayor al 70% de descendencia indígena maya, el pueblo guatemalteco sufre de los efectos de una marginalidad hacia sus propios pueblos. La

<sup>71</sup> "Constitución de los Estados Unidos de América" en [www.grociics.com](http://www.grociics.com), consultado 8 de mayo de 2001.

instauración de dictaduras en él hicieron que los intereses de élites del poder se aprovecharan de la situación de miseria y de la falta de organización para crear un servilismo.

Las luchas civiles armadas revolucionarias de las décadas de los sesenta a los noventa no representaron una amenaza para los gobiernos ilegítimos, la suscripción de la paz viene a dar un respiro a la comunidad guatemalteca y a formular su futuro ante otra nueva amenaza o enemigo: los intereses privados "de desarrollo" establecidos en el Plan Puebla Panamá.

A pesar de la cantidad numérica de indígenas la Constitución guatemalteca del 31 de mayo de 1985<sup>72</sup> tiene pocos artículos referentes a los pueblos indígenas y ellos no llegan a tocar ninguno de los puntos importantes para una plena confianza con su gobierno.

Reconocimiento a su cultura en general y a su organización social.

#### CAPITULO II, SECCIÓN TERCERA. COMUNIDADES INDÍGENAS

##### Artículo 66

Protección a grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.

Reconocimiento territorial en general y a la propiedad colectiva de la tierra.

##### Artículo 67

Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectivas de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

<sup>72</sup> "Constituciones Latinoamericanas-Disposiciones Constitucionales Referidas a los Pueblos Indígenas" en Idem.

Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.

Artículo 68

Tierras para comunidades indígenas. Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo.

### f) Nicaragua

Como en el país anterior Nicaragua sufrió las embestidas de una guerra intestina primero en contra de la dictadura militar y posteriormente en contra de los intereses de los Estados Unidos. Al triunfo parcial de la Revolución el gobierno sandinista no supo elegir las políticas correctas para ofrecer a los pueblos indígenas de su país para salir de la miseria y de la explotación; los sandinistas quisieron implantar sus propias visiones respecto de lo que sería el proyecto de nación sin consultarlo con las comunidades lo que dio como resultado un enfrentamiento con los indígenas en especial los Musquitos de la Costa Atlántica.

La región de la Costa Atlántica difiere con el plano étnico social de las demás regiones del Nicaragua al ser una región con una gran población indígena y encontrarse dividida geográficamente. Como se vio, las comunidades entraron en enfrentamiento con el gobierno revolucionario y por lo tanto lograron una de las primeras autonomías regionales en el Continente.

A continuación se da un recuento de los artículos de la Constitución de 1986<sup>73</sup> muestra de una de las primeras regiones autónomas de América.

Reconocimiento a la cultura y a la lengua propia.

---

<sup>73</sup> Idem

## TÍTULO II, SOBRE EL ESTADO, CAPÍTULO ÚNICO,

### Artículo 8

El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana.

### Artículo 11

El español es el idioma oficial del Estado. Las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua también tendrán uso oficial en los casos que establezca la ley.

Derecho a una organización social, pero sin una expresa organización política.

## CAPÍTULO VI, DERECHOS DE LAS COMUNIDADES DE LA COSTA ATLÁNTICA

### Artículo 89

Las comunidades de la Costa Atlántica son parte indisoluble del pueblo nicaragüense y como tal gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones

Las Comunidades de la Costa Atlántica tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones

El reconocimiento a sus derechos territoriales, pero sin el pleno disfrute como la libre disposición de sus tierras.

### Artículo 89, párrafo tercero

El Estado reconoce las formas comunales de propiedad de las tierras de las Comunidades de la Costa Atlántica. Igualmente reconoce el goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales.

### Artículo 180, párrafo segundo

El Estado garantiza a estas comunidades el disfrute de sus recursos naturales, la efectividad de sus formas de propiedad comunal y la libre elección de sus autoridades.

## CAPITULO IV

### LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL ESCENARIO DE LA GLOBALIZACIÓN

La economía capitalista tiene sus orígenes directos en el mercantilismo del siglo XVI, como fuerza impulsora de los países colonizadores; ésta organización se implantó en las colonias dependientes de las grandes metrópolis.

La formación de la URSS en la segunda mitad del siglo XX como una potencia y la organización de su economía planificada por el Estado vino a ser el contrapeso del capitalismo representado por los Estados Unidos. La bipolaridad llevó al mundo al borde de una tercera guerra; pero esto no sucedió así, a partir del año de 1989 se derrumbó el llamado "socialismo real", subsistiendo sólo una política económica: el capitalismo, con una organización de Estado y de gobierno basados en las ideas de democracia norteamericana y en un constitucionalismo tendiente a incorporar los pactos y convenios internacionales.

A partir de hace no más de dos décadas comenzó a circular una concepción que vendría a cambiar los paradigmas donde descansan las bases de los Estados-nación, principalmente aquella respecto a la organización de los pueblos para constituir así su propia forma de gobierno de los Estados basados en la soberanía (artículo 39 de la Constitución Política de México). Tal concepto se denominó globalización y vino a superar las conceptualizaciones referentes a las partes integrantes de la autodeterminación política y jurídica de los pueblos.

La globalización es un todo, implicando, la incorporación de ideas, formas y estructuras a otras formas asimétricas o desiguales. No acepta la heterogeneidad y apuesta por una implantación homogénea, basada en mucho por una organización de la oferta y la demanda y el libre mercado. Pero no tan sólo abarca el ámbito económico sino también el de la comunicación, el derecho y la cultura.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en el año de 1945 se fundó el Banco Mundial (BM) y poco después el Fondo Monetario Internacional (FMI), sólo 38 países los conformaban, creados para apoyar las economías golpeadas de los países europeos después de la guerra.<sup>74</sup>

Para el año de 1959, como resultado de la necesidad de un organismo regional se crea el Banco Interamericano de Desarrollo.

En el ámbito jurídico, la Carta de las Naciones Unidas reuniría los lineamientos internacionales sobre los cuales se deberían de erigir los derechos de los pueblos. Los países suscriptores avalaron éste pensamiento para aplicarlo en sus legislaciones internas; paso igualmente con los instrumentos internacionales, llegando a estar al mismo nivel que las propias constituciones (artículo 133 de la Constitución Política de México).

### **1. Las Políticas y Directrices del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional**

En el año de 1975 se conformó el Grupo de los Siete (G7), organización internacional integrada por los países más industrializados del mundo (Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Japón, Canadá e Italia). Se fue conformando poco a poco

---

<sup>74</sup> "Boletín Chiapas al día, no. 234" en [www.cicpac.org](http://www.cicpac.org) consultado el 8 de octubre de 2001.

el llamado Grupo del Banco Mundial con diversos tipos de financiamiento conjuntamente con el Fondo Monetario, quien se convertiría en el organismo que destinaría los tipos de préstamo.

Los países integrantes del Banco Mundial son los Estados Unidos (aportando el 16.98% de los fondos), Japón (6.24%), Alemania (4.82%), Francia (4.62%), Reino Unido (4.62%) y conjuntamente con Canadá e Italia.<sup>75</sup>

Las instituciones conformantes del grupo del BM son:

- 1) El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); México ingresó en 1945.
- 2) La Asociación Internacional de Fomento (AIF); México ingresa a ésta asociación en el año de 1961.
- 3) La Cooperación Financiera Internacional (CFI). Anteriormente sólo servía para prestar dinero a empresarios, ahora presta a Estados con la condición de ingresar al FMI.
- 4) El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI); y
- 5) El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Todos éstos organismos conforman el Banco Mundial, quién es la institución financiera más grande del mundo, presta alrededor de 30 mil millones de dólares generando intereses tan mayúsculos que el mismo banco presta para que los países deudores le paguen intereses.<sup>76</sup>

De esta magnitud es la importancia del Banco Mundial quien hace préstamos con la condicionante de que los países solicitantes de un préstamo adecuen sus estructuras

---

<sup>75</sup> Idem.

<sup>76</sup> Idem.

políticas, económicas y jurídicas, a través de medidas llamadas de "Ajuste Estructural", coordinadas por el FMI.

Por lo tanto, se presta a condición de que los gobiernos logren:

a) Privatizar empresas, instituciones, dependencias o áreas controladas por los gobiernos.

b) Eliminar los subsidios que otorgan los gobiernos o la liberación de los precios.

c) Adecuar las leyes y reglamentos para eliminar los obstáculos a las empresas transnacionales.

d) Fortalecer los sistemas judiciales para dar seguridad a las inversiones y combatir la corrupción.

e) Asegurar los derechos de propiedad con el fin de que las empresas tengan seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, y

f) Liberar el mercado por medio de la eliminación de los aranceles a las importaciones y de todos aquellos mecanismos que obstaculicen la exportación e importación de bienes e insumos.<sup>77</sup>

Como se observa, los gobiernos tienen que sujetarse a las políticas del banco para disfrutar de los préstamos; las políticas son denominadas directrices, dando como resultado una pobreza más aguda y una desertificación cultural.

A lo cual muchos organismos no gubernamentales, asociaciones y agrupaciones de toda índole, se han opuesto a las políticas económicas y a las directrices tanto del BM como a las del FMI, logrando algunos resultados como las de hacer públicas las políticas y directrices, como también un mecanismo jurídico de control para impugnar la implementación de políticas.

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



De esta forma, en la lógica homogeneizante de la globalización se ha pretendido hacer algunas concesiones para los pueblos y comunidades indígenas como la Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas (4: 20) y el Borrador Políticas Operativas (PO 4.10), que a continuación se analizan.

#### *Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas*

Publicada el día 17 de septiembre de 1991, principalmente para orientar al personal operativo del Banco Mundial, siendo modificada el 17 de noviembre de 1997.

En el apartado de introducción establece el marco general de operación:

2. La directriz ofrece una orientación de política para: (a) asegurar que los pueblos indígenas se beneficien de los proyectos de desarrollo, (b) evitar o mitigar efectos potenciales adversos en los pueblos indígenas, causados por actividades apoyadas por el Banco. Se requiere acción especial en aquellos lugares en donde las inversiones del Banco afectan a los pueblos indígenas, tribus, minorías étnicas u otros grupos, cuya situación social y económica restringe su capacidad de proteger sus intereses y derechos sobre la tierra y otros recursos productivos.<sup>78</sup>

El BM reconoce explícitamente las características de los pueblos indígenas, por lo cual opta por hacer una diferencia respecto a la aplicación de sus políticas económicas. Dentro de sus objetivos y políticas señala que las estrategias deben estar basadas en la participación informada de los propios pueblos a través de la consulta directa, la incorporación del conocimiento indígena en los proyectos, como también se pretende tomar en cuenta los puntos de vista de especialistas sobre los asuntos de los derechos sobre recursos naturales y económicos. Para aplicar algún programa el propio Banco tratará a través de un análisis económico y sectorial, asistencia técnica y de componentes o previsiones de proyectos de inversión.

<sup>78</sup> [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) consultado el 8 de octubre de 2001.

Dicho proyecto que se pretenda realizar por los gobiernos con préstamos del Banco, deberá de contener algunos requerimientos, de los que destacan los referentes al marco legal.

a. Marco legal. El plan deberá contener una evaluación de: (i) el estado legal de los grupos involucrados por esta DO [Directriz Operativa], tal, como éste reflejado en la constitución, legislación principal y legislación subsidiaria (regulaciones, órdenes administrativas, etcétera) del país; (ii) la habilidad de dichos grupos para obtener acceso al sistema legal y usarlo eficazmente para defender sus derechos. Deberá darse atención particular a los derechos de los pueblos indígenas a usar y desarrollar las tierras que ellos ocupan, a ser protegidos contra intrusos ilegales y a tener acceso a recursos naturales (tales como bosques, vida silvestre y agua) vitales para su subsistencia y reproducción.<sup>79</sup>

Por lo tanto para poder aplicar alguna política económica apoyada por el BM referida a lugares en donde se encuentren establecidas comunidades indígenas, primeramente se tiene que tomar en cuenta el marco normativo general tal como la Constitución y posteriormente el especial como la Ley agraria, Ley laboral, etcétera; coordinándose con las disposiciones regulativas del propio Banco.

Se pasa a otros de los requisitos medulares para el proyecto como lo son el control y evaluación, para pasar a los costos estimados y el plan de financiación.

Para el control y evaluación, los pueblos indígenas deben de estar representados por sus efectivas autoridades, el propio Banco esta comprometido para reconocerlas, quienes recogerán los intereses de los miembros de las comunidades. El control estará a cargo de profesionales experimentados –no se especifica si los gobiernos, las comunidades o el propio Banco los designen- quienes establecerán las evaluaciones y programas para las necesidades del proyecto; dichas evaluaciones deberán estar disponibles al público.

---

<sup>79</sup> Idem.

Para la esfera de costos estimados y plan de financiación, dicho proyecto incluirá los costos estimados detalladamente, divididas en unidades de costo por año y vinculadas con un plan de financiamiento.

Por último la evaluación del proyecto o plan debe de ser sometida ante los representantes de los pueblos indígenas para su posterior evaluación del Banco, señalando lo adecuado del Plan, la solidez de las políticas y el marco legal para la puesta en marcha de los proyectos.

En síntesis se desprende que en cada paso que se pretenda dar para llevar a cabo un proyecto de inversión en lugares donde se encuentren comunidades indígenas se debe de tomar en cuenta el propio punto de vista de dichas comunidades.

#### *Borrador Políticas Operativas (PO 4.10)*

Publicada el 23 de marzo del 2001, contiene un criterio más específico y protector hacia los pueblos indígenas estableciendo las condiciones de aplicación de las directrices y de las políticas sustentadas en la base real de los pueblos que es el territorio.

Como se mencionó el borrador contiene varios apartados referentes a la información general, disposiciones de protección y de desarrollo.

Al igual que la Directriz Operativa garantiza actividades de desarrollo respetando la dignidad, los derechos humanos y la propia cultura de los pueblos. Facilita la participación de los pueblos indígenas para la implementación de los proyectos, para poder evitar efectos adversos.

Reconoce la situación de pobreza y de desigualdad por lo cual atiende a su situación diferente frente al grupo hegemónico.

Se requiere por lo tanto un estudio previo –además de los requisitos anteriormente señalados-, confiriendo un estatus especial a los pueblos indígenas para poder hacer el préstamo.

De acuerdo al punto 14 denominado de Uso Comercial de la Tierra y de los Recursos, señala que se deben de reconocer ciertas garantías establecidas en los marcos nacionales, y si se carece, se debe de tomar en cuenta lo contenido en éste borrador, tales como:

- a) informar a estos grupos acerca de sus derechos sobre tales recursos conforme a la ley y al derecho consuetudinario;
- b) comunicarles los impactos potenciales que estos proyectos tendrían para su modo de vida, el medio ambiente, y el uso de los recursos naturales,
- c) consultarles tempranamente sobre el desarrollo del proyecto e involucrarlos en la toma de decisiones que les puedan afectar; y
- d) ofrecerles la oportunidad de obtener beneficios del proyecto.<sup>80</sup>

Referente al rubro de Parques y Áreas protegidas cabe señalar otro punto importante e innovador, el Banco reconoce la validez de los derechos tradicionales y la necesidad de contar con un manejo sostenible a largo plazo de los ecosistemas más sensible. Pero deja muy ambiguo lo referente al derecho que tienen los pueblos respecto al uso, goce y disfrute de las tierras y recursos que se encuentran en sus territorios históricamente ocupados, por lo que sería conveniente ampliar aún más la posición que tiene el Banco sobre el tema para que se garantice cabalmente los derechos de los pueblos.

---

<sup>80</sup> Idem.

## 2. Las Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es la institución más importante de desarrollo regional. Establecido en diciembre de 1959 con el propósito de contribuir a impulsar el progreso económico y social de América Latina y el Caribe.

Inicialmente el Banco estuvo integrado por 19 países de América Latina, el Caribe y Estados Unidos; luego entraron otros ocho países incluyendo a Canadá. Entre 1976 y 1993 ingresaron 18 países extrarregionales, actualmente suman 46.<sup>81</sup>

En materia indígena opera un Fondo llamado para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe que es un organismo internacional público, credo mediante el convenio suscrito hasta la fecha por 22 países y ratificado por 16 de ellos; la ratificación de México es del 2 de julio de 1993.

Entre las funciones de éste Fondo destacan las de ayudar a los pueblos indígenas en la preparación de proyectos y programas que cumplan con sus propios objetivos de desarrollo, asegurando la autogestión, la defensa de sus recursos territoriales y culturales, como también el respeto de sus derechos.

Otra de las funciones es la identificación, negociación y concentración de recursos técnicos y financieros para llevar adelante proyectos y programas propuestos por los pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>81</sup> [www.iib.org](http://www.iib.org) consultado el 20 de octubre de 2001

También sirve de enlace para tener encuentros entre las organizaciones, los gobiernos, las agencias multilaterales y bilaterales de asistencia técnica y financiera, como también para las organizaciones no gubernamentales para establecer compromisos en torno de los objetivos del desarrollo indígena.

En síntesis es un organismo financiero internacional tendiente a la aplicación de políticas financieras en el ámbito regional, cuyas decisiones pueden afectar a múltiples Estados, incluyendo en ellos a los pueblos indígenas.

La dinámica del BID es muy escueta en cuanto a la aplicación de las políticas económicas, los derechos de los pueblos indígenas en especial los referentes a la tierra y recursos naturales dejan mucho que desear dentro de éste Fondo, solo habla de una manera genérica y no específica si estos grupos tienen derechos “totales” sobre los recursos; pues sólo se entienden que son limitados y corresponde a los gobiernos locales legislar sobre el tema.

En general estos organismos internacionales tienen más peso que cada uno de los Estados, como se observó en las síntesis de la Directriz y del Borrador del Banco Mundial, los derechos de los pueblos indígenas respecto a la tierra y recursos naturales están cada vez avanzando, debido en mucho a la presión internacional hecha principalmente por ONG's y figuras políticas internacionales. Por su parte el organismo financiero regional el BID deja mucho que desear, se supone por ser regional comprendería más los problemas de los pueblos indígenas para hacer un planteamiento más “fino” sobre el asunto, pero sólo se concentra en un Fondo que financia proyectos enmarcados en un plano normativo muy deficiente.

## CAPITULO V

### **EL DEBATE EN TORNO A LA ESTRUCTURACIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBERAL MEXICANO FRENTE A LA ORGANIZACIÓN CONSUETUDINARIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

Para poder abordar éste punto es necesario hacer énfasis en la Teoría General del Estado, siendo la partida de inicio para acceder a la conformación total de la generalidad, la complejidad y abstracción de ideas sobre el propio Estado occidental.

Hablar sobre el Estado-nación occidental es hablar de un contínuum de procesos diacrónicos a lo largo de la consolidación del continente europeo, y su siguiente traspaso en tierras americanas. La conformación de un pasado helénico que repercutiera en la amalgama del Imperio Romano, habla en mucho de una serie de tramas sucesivas que posteriormente conformarían los reinos en la Edad Media.

El paso de la Edad Media a la construcción de nacionalidades fue un salto cualitativo en el desarrollo europeo de los siglos XVIII y XIX, la burguesía apoyó en mucho la propagación de estas ideas conjuntamente con las relacionadas a la soberanía popular. La barrera que imponía la nobleza a la pujanza de las clases encargadas del comercio y demás transacciones trajo consigo un descontento y con ello la reafirmación de cada una de las nacionalidades integrantes de los imperios que tenían al frente a un señor despótico y tirano.

Las principales ideas sobre el propio Estado se desarrollaron en las llamadas independencias burguesas para instalar así su propia organización político- social basada en la creación de órganos públicos y no en una declaración real.

El sustento de las monarquías europeas se basaban en la supuesta designación celestial que les concedía el propio Dios. La misma Iglesia se ayudó de la nobleza, conformando así una trinidad oligárquica.

La Revolución francesa, primordialmente, permitió que éste tipo de ideas se fuera expandiendo a lo largo de toda Europa permitiendo un cierto laicismo en la organización política de cada uno de los Estados-nación conformados. Se unieron al tipo de ideas las desarrolladas en las trece colonias americanas que brindarían un espejo a las realidades de las demás colonias americanas.

Mientras tanto el aspecto de América era totalmente diferente, a la masa de los tres continentes conectados entre sí (Europa, Asia y África), con una composición con ciertas creencias, posiciones e interpretaciones de su propio entorno que diferían con el de otras culturas.

A la llegada de los barcos españoles a la región insular de América represento tanto para los originarios de las islas como para los propios expedicionarios europeos un choque frontal y diverso lo cual trajo consigo una ruptura ante tal desconocimiento de la vida, de la sociedad y de la organización religiosa de estos pueblos hasta llegar al exterminio total. La fase siguiente de la etapa expedicionaria y colonizadora fue la del descubrimiento del espacio del territorial continental ; y no solo del aspecto territorial que ampliaba las



expectativas de los europeos sobre recursos naturales inagotables, sino también la de la propia fuerza de trabajo que representaban los “sujetos” asentados en ellas.

El desconocimiento –como sucedió en las Antillas- llevó casi al exterminio de los habitantes del Continente, sino es por un acto de conciencia de algunos misioneros. Ellos, éstos misioneros, la mayoría de ordenes mendicantes, se encargaron de realizar un registro de las actividades guardadas por los pueblos indígenas, con el afán de poder entenderlos y así integrarlos a la doctrina cristiana.

La mayoría de toda su organización se basaba en una equilibrada lectura de la vida donde los animales, plantas, dioses y las propias personas participaban en ella; y no se distinguía un derecho civil y otro religioso, es más no existía una diferenciación entre las propias normas de carácter religioso, moral, social y jurídico. Todo estaba encapsulado en la percepción de su mundo llamada cosmovisión.

Es así como el conquistador se impone ante el indígena al no comprenderlo su única salida era la imponer su forma de pensar. Primero fue el conquistador español, se paso al criollo y posteriormente al mestizo.

Las organizaciones posteriores a la conquista siempre vieron en el indígena un elemento más para seguirlo explotando o como vía par justificar sus luchas, es así como desde el siglo XIX cuando nace como libre el proyecto de nación mexicana el “indio” esta fuera o pasa ser, junto con las ideas liberales, un “igual ante la ley”, perdiendo muchas de las veces su identidad como sujetos de una población; ya para el siglo XX y la conformación del Estado mexicano moderno el “indio” supone la base pero es nuevamente

marginado, tal vez tomado en cuenta pero como un menor de edad y tratado de integrar mediante políticas centralistas, absurdas y hechas desde un gabinete.

Retomando lo anterior partimos de esta introducción para desarrollar cada uno de los puntos que supone la concepción de Estado-nación europeo para analizar la organización de los propios pueblos indígenas.

## **1. El Estado y la Nación ante las etnias**

### **a) Concepto de Estado**

“El Estado es un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del ámbito material de validez, sólo restringida por la reserva del Derecho internacional.”<sup>82</sup>

Por lo tanto podemos decir que los elementos del Estado son :

- 1) Una población, elemento humano, o grupo social, permanente o unificado.
- 2) Un territorio.
- 3) Un poder público o gobierno.
- 4) Con una característica que es la soberanía.

Por lo tanto el Estado es un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, con la detención del monopolio exclusivo del ejercicio del poder coactivo, con una organización política manifestada en un gobierno y restringido por una normatividad primaria o superior.

---

<sup>82</sup> KELSEN, Hans, “Teoría Pura del Derecho”, p. 195 en SERRA ROJAS Andrés, *Teoría del Estado*, undécima ed., Porrúa, México, 1990, p. 168.

Tomando en consideración el concepto anteriormente señalado y para poder distinguir la naturaleza del Estado con fines de la explicación del planteamiento sobre este punto enseguida se da muestra de algunas escuelas o posiciones históricas sobre su naturaleza.

i) Platónicas

Platón (428-347 a.C.) en una de sus obras *La República*, estructura un Estado ideal, con un elemento valioso como lo es la justicia como corolario de su planteamiento.

El Estado para Platón es un hombre gigantesco, integrado por labradores, militares y magistrados; afirmando que el filósofo es el más sabio y virtuoso para llevar las riendas del gobierno dentro de un régimen aristocrático.

En su filosofía conduce como fines del Estado la justicia y la virtud.<sup>83</sup>

ii) Aristotélicas

Aristóteles (384-322 a. C.) mediante la observación discernió muchas de las problemáticas planteadas en su tiempo y las llevó a una de sus obras llamada *La Política* en ella se basa en la idea de que existe un orden natural, derivado de la esencia misma de las cosas y en la naturaleza racional del Hombre.

Señala que toda ciudad es una comunidad y que toda comunidad está constituida en vista de algún bien, porque los hombres siempre actúan mirando a lo que les parece bueno,

---

<sup>83</sup> SERRA ROJAS, op. cit., pp. 170 y 171.

y una de esas formas es la República que lleva el nombre común a todos los regímenes justos.<sup>84</sup>

iii) Tomistas

Sistema escolástico basado en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino, quien fue teólogo católico estudioso de las Sagradas Escrituras.

En una de sus obras la llamada Summa Teológica intenta realizar una síntesis universal basada en la unión de las características de Dios con respecto de sus hijos postrados en la Tierra. Dios y la naturaleza, la fe revelada y el conocimiento racional, los dones naturales y la obra de la gracia divina en el hombre, no contrarias sino complementarias una de la otra.

Afirma la necesidad de la comunidad política como instrumento necesario para el desarrollo de la sociedad, basándose en principios tales como la descripción, interpretación y valorización de los denominados políticos.

Hace hincapié en la organización política; origen del Estado, su naturaleza; sus fines, su justificación y las formas de gobierno.

En síntesis la organización definida como Estado esta en relación directa con las Leyes divinas, siempre y cuando estas estén en concordancia.<sup>85</sup>

iv) Contractualistas

<sup>84</sup> Ibidem, p. 172.

<sup>85</sup> Idem.

Los personajes situados en esta corriente son tres: Thomas Hobbes (1588-1679); John Locke (1632-1704); y Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Se basan en las doctrinas del contrato social.

Hobbes en el *Leviatán* habló de la constante guerra de cada hombre contra cada hombre, manejó esta metáfora con la lucha que guardaban los hombres a lo largo de la historia que antecedió al Estado y, por lo tanto el miedo a la muerte que fue la pasión llevada con miras a la paz.

Siguiendo a Hobbes, para obtener la máxima libertad, los hombres constituyen la sociedad civil por medio de un contrato, surgiendo el Derecho, la obligación y la ley. El pueblo –constituyente de la sociedad civil- cede sus derechos a un gobernante, ya sea individuo o corporación cualquiera; hecho esto el pueblo no tiene ya derecho alguno a la potestad civil, sino que ésta es absoluta e ilimitada en el gobernante.<sup>86</sup>

La explicación somera del contrato social en Hobbes radica en que este contrato se celebra entre súbditos y no entre éstos y el soberano; el soberano es la creación de los demás integrantes. Así, el gobernante puede mandar o exigir pero no puede cometer ninguna injusticia o desconocimiento a la esencia de su propia creación.

John Locke se sustenta en el discurso de la democracia constitucional, muchos se apoyaron en su obra en la Revolución Inglesa de 1688, dando origen al pensamiento y establecimiento de la democracia parlamentaria.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 174 y 175.

En Dos tratados sobre el gobierno refiere a un primitivo estado de naturaleza, los hombres en perfecta libertad ordenan sus acciones y disponen de sus posesiones en la manera más adecuada a sus necesidades, dentro de los límites de la llamada "Ley natural", reinando la igualdad.

La "Ley natural" es la propia razón, y confiere el derecho de defender sus privilegios a la vida, a la salud, libertad y posesiones, imponiendo un castigo a quien no la respete.

Siguiendo con esta misma lógica, se hizo necesario crear por acuerdo de todos una sociedad política en la que su totalidad residiese el poder soberano, recayendo en un solo grupo de personas. Naciendo para ello el legislativo en el Parlamento y el Ejecutivo en órganos característicos de esta área. También debería de existir un tercer poder llamado Confederativo ocupándose de las relaciones exteriores en materia de guerra, paz y tratados internacionales.<sup>87</sup>

Juan Jacobo Rousseau, sus obras son variadas y hablan en diferentes formas del Hombre como integrante de la sociedad en *El Contrato social* realiza una hipótesis racional sobre el hombre de la edad primitiva o llamada presocial, quienes disfrutaban de una libertad absoluta e igualdad. Pero llegó el momento en que los hombres empezaron a transformar el mundo, con la agricultura, la cultura, la propiedad; terminando con la igualdad y el estado primitivo.

---

<sup>87</sup> Idem.

Para recuperar la libertad coartada, los hombre totalmente organizados nuevamente crearon artificialmente la sociedad política, cediendo derechos y, la comunidad los devuelve como protección de.<sup>88</sup>

v) Organícistas

Uno de sus más representativos expositores fue Claudio Bernard; ven al Estado como un organismo espiritual o superorganico.

Para ellos esta articulación social denominada Estado es un organismo vivo compuesto al igual de partes vivas; con una anatomía y fisiología que explica su funcionamiento.

En la anatomía política el Estado como organismo biológico tiene los mismos elementos que los organismos vivos: tejidos, articulaciones, vasos sanguíneos y un cerebro.

Las tesis organicistas también recurren a la metáfora para dar cuerpo a algo incorpóreo como lo es el Estado.<sup>89</sup>

vi) Hegel

En la teoría del filósofo alemán Hegel el Estado es un espíritu objetivo que dialécticamente se determina a sí mismo libremente como idea ética. Según el propio Estado constituye una manifestación o fase de ese propio espíritu objetivo; siendo tal

<sup>88</sup> ídem.

<sup>89</sup> íbidem, p. 177.

objetividad un sistema de ideas jurídicas, morales y artísticas en donde participan los espíritus subjetivos de los sujetos que en él se encuentran.<sup>90</sup>

*vi)* Materialistas

Concepciones y teorías basadas en la causalidad de la materia reflejadas en los medios de producción que hacen posible el motor de la historia. Basado en mucho en la dialéctica hegeliana, Marx y Engels apuntaron que basta reconocer a los factores económicos (medios de producción, fuerza de trabajo, relaciones de trabajo y producción) para determinar los acontecimientos históricos.

El Estado viene a ser un opresor, un producto de una oligarquía encargada de la opresión de las grandes masas campesinas y obreras, en la historia es una constante lucha de clases para llegar a instalar el poder del proletariado como fase superior.

El Estado en voz de Marx debe de existir en un periodo, pero es un Estado que garantiza los derechos sociales de la colectividad debiendo dar paso posterior al Comunismo como forma de organización social.

*vii)* Maurice Hauriou

Sobre su explicación de la naturaleza, Hauriou dice que el Estado es el régimen que adopta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de república como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común.

---

<sup>90</sup> Idcm.



El Estado surge por una necesidad de defensa colectiva y la realización del bien común, la duración no depende de la voluntad subjetiva sino de la totalidad, inmersa en la institución.<sup>91</sup>

ix) Jellinek

Concibe al Estado como una persona jurídica unificada y homogénea, tomando en consideración los principios de auto limitación y autodeterminación. El Estado es el orden jurídico vigente; apoyado en mucho en el pensamiento de Kelsen reafirma la herencia de encontrar en la máxima de un ordenamiento puramente jurídico la esencia del mismo.<sup>92</sup>

x) Hermann Heller

Este autor critica en mucho las concepciones hechas tanto por Jellinek, Kelsen y los demás autores partidarios de las doctrinas jurídicas, concibiendo que el Derecho sólo puede ser comprendido como un querer si se le es concebido como un deber, el Estado —en relación con el Derecho— mantienen una relación dialéctica; una relación de formas separadas y no unidas como lo suponían las teorías jurídicas.<sup>93</sup>

xi) Maurice Duverger

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 181 y 182.

<sup>92</sup> *Ibidem*, pp. 183 a 187.

<sup>93</sup> *Idem*.

Señala que los Estados-nación son grupos humanos, con una comunidad que se distingue por sus lazos de solidaridad, su organización y por un grado superior de naturaleza propia de cada grupo.<sup>94</sup>

Especifica la diferencia del Estado, cuando se designa con ello al conjunto de la organización gubernamental o conjunto de gobernantes. Al contrario cuando se habla de Estados como Francia, Italia o la Gran Bretaña- quienes son comunidades humanas de tipo particular- son entendidas como naciones soberanas.<sup>95</sup>

Las posturas señaladas anteriormente dan cuenta de los diferentes enfoques que se tienen sobre la naturaleza y el concepto de Estado; es una pequeña muestra representativa de todo el universo conceptual sobre el mismo, pero así mismo hablan de las consideraciones de cada momento o periodo comprendido en la historia, como también a las inclinaciones políticas, económicas, sociales y filosóficas a las cuales se adhieren los autores reseñados.

Buscando una uniformidad en éste mundo de ideas se pueden encontrar las referentes a que el Estado es un conjunto de personas unidas, asociadas, con rasgos característicos que comparten; asentados en un territorio, bajo un gobierno representante de la colectividad que tiene el uso exclusivo del poder coactivo.

Algunos otros autores afirman que el Estado es la representación de un ente opresor, que debería de ser un Estado en el cual se garantizara –en verdad- todas las facultades de sus miembros y no sirviese como herramienta de los poderosos.

---

<sup>94</sup> Ibidem, p. 190.

<sup>95</sup> Idem.

Pero todos, en síntesis, hablan de un Estado; a pesar de estar o no a favor de ellos lo hacen factible con cambios o compromisos pero siempre con una forma de organización que, a lo mejor, no se denomine Estado. La pertenencia a un cierto grupo, sector u origen hace suponer la existencia de un ser humano gregario y sociable que crea identidades, afinidades, pero también diferencias respecto otros grupos pero siempre en una organización vista a lo largo de la historia; para muestra el propio desarrollo diacrónico de Europa occidental. Cual misma situación copiaron los países independientes de Latinoamérica.

A la caída del Imperio Romano de occidente se crearon una multiplicidad de organizaciones social-políticas alrededor de una figura central llamado rey, a final del siglo XV y hasta el final del XVIII, se caracterizaron éstas organizaciones por la consolidación del reino como forma de organización política y dominante. Esta organización se basaba en un grupo de personas con facultades de creación y de aplicación de reglas basadas en textos escritos.

El rey tenía entre sus múltiples facultades –ayudado de su corte- el monopolio de decir y aplicar su derecho en los territorios conquistados; así en el caso específico de la península ibérica, el Rey de Castilla estaba sobre los demás derechos como el de Valencia, Cataluña o Mallorca.

Con el descubrimiento del Continente Americano por parte de los europeos, las Leyes de Castilla fueron válidas porque tuvieron que ser ratificadas por el Consejo de Indias a partir del año de 1614.<sup>96</sup>

Para finales del siglo XVIII el Estado nación comienza a desarrollarse (primordialmente por las concepciones nacionalistas que se verán más adelante), a partir del movimiento independentista norteamericano de 1776 y la Revolución francesa de 1789. La República hereda los atributos del poder absoluto de la monarquía; la idea republicana se construyó sin alterar el poder absoluto, así, la estafeta del poder pasa a la formación representado por la República.<sup>97</sup>

Algunos de los elementos de nueva creación que aportó el movimiento independentista de las trece colonias fue el establecimiento de una constitución y el régimen federalista en 1776. La Constitución y las ideas republicanas las adaptaron los nuevos estados americanos entre ellos México, recayendo el poder en una figura llamada *nación* dentro de un cuerpo conocido como Estado, y apoyado en la credibilidad de la democracia.

Como anteriormente habíamos visto las ideas de la República y el Estado-nación mexicano del siglo XIX, estuvieron en franca oposición con la imposición de una nueva monarquía, de una forma de gobierno central y a la constante intervención de Estados

---

<sup>96</sup> GARCIA GALLO, Alfonso, "Problemas Metodológicos de la Historia del Derecho Indiano", Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene, núm. 18, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 1967, p. 25 en GONZÁLEZ GALVÁN, J. A., *El Estado y Las Etnias Nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, UNAM-III, México, 1995, p. 78.

<sup>97</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, J. A., op. cit., p. 25.

extranjeros; mientras que las comunidades o pueblos indígenas siempre fueron ignorados y marginados en las decisiones políticas.

La lucha fratricida al interior del Estado-nación mexicano significó la lucha entre liberales y conservadores, con los razonamientos de las armas, el poder “republicano se consolidó”.<sup>98</sup>

Los pueblos indígenas y el indio solo cambiaron de amo, si en la Colonia fue el encomendero, el hacendado o la Iglesia en el periodo Independiente lo fueron los criollos. Con el grito de “abajo fueros” las poblaciones indígenas perdieron muchos de sus pocos recursos que el reino les había otorgado.

Para el siglo XX el escenario no había cambiado, la consolidación del Estado-nación liberal se hizo presente y una serie de atropellos y de expulsiones de los reductos de las posesiones de los pueblos indígenas fueron hechas por el “nuevo amo”: los mestizos, las compañías deslindadoras -propiedad en su mayoría de extranjeros- y una elite porfirista.

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz (1810-1910), el país tuvo un orden relativo. La lucha electoral fue suprimida. El primer gobierno posevolucionario no tuvo, sin embargo, el tiempo de instalar un nuevo orden democrático. Los conflictos entre las diferentes corrientes impidieron la implantación de un gobierno estable hasta la promulgación de la Constitución (1917) y de un partido político catalizador de todas las corrientes (1929).<sup>99</sup>

La situación en la consolidación del nuevo Estado- nación mexicana y aún pasando por un periodo revolucionario solamente fueron un bálsamo para toda la situación campesina y de los pueblos indígenas.

---

<sup>98</sup> Ibidem, p. 36.

<sup>99</sup> Idem.

## b) Concepto de Nación

Como se había mencionado el concepto de nación se da en los años comprendidos en el periodo de la Edad Media en Europa; la palabra nación desde el siglo XIII designaba a las personas que tenían por origen un principado.<sup>100</sup>

El reino era uno e indivisible, su política buscaba encontrar una unificación en el poder, por ello imponía su lengua, su religión, su derecho y su economía.

Para el siglo XVII el concepto de nación hacía referencia al conjunto de individuos de un reino dominante; siendo las nacionalidades las banderas ideológicas que los Estados monárquicos europeos enarbolaban con su poder.<sup>101</sup>

En España su conformación histórica generó una nación y un imperio; la nación vista como un conjunto de prácticas encaminadas a la unificación religiosa, lingüística y jurídica al interior de territorios dominados. Con una unidad religiosa cristiana; una unidad lingüística castellana desde el año de 1492 en la península y en las "Indias occidentales" como lengua civilizadora; unidad jurídica estatal (Leyes de Castilla sobre las otras leyes de los reinos); unidad política real (reyes y virreyes) y una unidad económica comercial.<sup>102</sup>

Para la Independencia de México la Constitución de 1824 en su artículo 1º y 3º señala los efectos de la apenas estrenada nacionalidad mexicana; primero el de haber nacido en territorio nacional y el segundo ser creyente católico, apostólico y romano. La

<sup>100</sup> MAUSS, Marcel, "La nation", L'année sociologique, troisième série, 1953-1954, Paris, PUF, 1957, p. 7 en GONZÁLEZ GALVÁN, op. cit., p. 18.

<sup>101</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>102</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, op. cit., p. 21.

nación queda depositada –en la lógica de las ideas republicanas- en una “Asamblea Nacional” basada en la soberanía y representación nacional.

Actualmente los conceptos de nación pueden variar pero tomamos uno que sirve de ejemplo para describir tal concepto:

...Las naciones al igual que los estados, son una contingencia, no una necesidad universal. Ni las naciones ni los estados existen en toda época y circunstancia[...] pero no una misma contingencia [...] son independientes.

1. Dos hombres son de la misma nación si y sólo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de pautas de conducta y comunicación.

2. [...] Las naciones son los constructos de las convicciones, fidelidades y solidaridades[...] llegando a ser una nación si y cuando los miembros de la categoría se reconocen mutua y firmemente ciertos deberes y derechos en virtud de su común calidad de miembros.<sup>103</sup>

### c) Concepto de Etnia

El vocablo *etnia* se remonta a la Grecia antigua, para ellos *ethnos* era el pueblo. Para los griegos *etnia* se definía por una voluntad y por prácticas colectivas: religiosas, jurídicas, políticas, lingüísticas, económicas y sociales. Por ello un pueblo, a pesar de encontrarse en un territorio ajeno siempre conservará su etnicidad, siendo que no reside ni en la lengua, ni en el territorio, ni en la religión sino en el proyecto y la actividades que dan sentido al uso de la lengua, a la posesión de un territorio, a la practica de costumbres y ritos religiosos.<sup>104</sup>

De ello desprendemos que cada pueblo desarrolla su etnicidad relacionándose con otros pueblos: asimilando, complementando y creando contradicciones.

En la época monárquica, el Estado-monárquico crea su propio pueblo, reconociendo un *status* a las etnias vencidas. De esta forma,

<sup>103</sup> GELLNER, Ernest, *Naciones y Nacionalismos*, CONACULTA. Alianza Editorial, México, 1991, pp. 19 y 20.

<sup>104</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, op. cit. p. 31.

las naciones europeas se construyeron en perjuicio de las etnias minoritarias englobadas por ellas, y para distanciarse de la antigua comunidad global que habia sido, en la Edad Media, la cristiandad. Rompiendo con las sociedades medievales que tenian una identidad bipolar -la de raices étnicas y la de comunidad de creyentes-, las naciones modernas se constituyeron como sociedades cerradas donde la sola identidad oficial es la que el Estado confiere a los ciudadanos.<sup>105</sup>

Bajo la República el derecho de los pueblos dominados deja de ser reconocido en virtud de la aplicación del principio de igualdad jurídica. El nuevo Estado republicano sólo concibió la idea de ciudadanos cuyo conjunto fue la nación; las etnias fueron incorporadas en beneficio del Estado-nación. A partir de ese momento el Estado se convirtió en protector de los derechos individuales, apoyados en las constituciones de Estados Unidos de 1776 y en la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.<sup>106</sup>

En el caso específico de México al momento de haber logrado su Independencia los indígenas quedaron al margen del proceso nacional, o solamente fueron hechos por derecho ciudadanos, iguales ante la ley.

## **2. La Organización Consuetudinaria de los Pueblos Indígenas en el México Moderno**

La hipótesis de esta tesis radica en la necesidad de poder encontrar una respuesta a la interrogante que se ha venido dando años atrás y ahora en el momento actual sobre la posibilidad de poder tomar en cuenta los "usos y costumbres" de los pueblos indígenas y la necesidad de elevarlos a un rango de respeto, de entendimiento y de comprensión sobre sus regulaciones normativas. Sin llegar a la posición a priori de descalificarlas o tomar por

<sup>105</sup> FOUGEYROLLAS, Pierre, *op. cit.*, p.231 en *ibidem*, p. 32.

<sup>106</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, *op. cit.*, p. 35.



absurdas las diferentes concepciones sobre la propia justicia, legalidad y derecho que se tienen en ellos.

Los argumentos de muchas concepciones intransigentes y cerradas no admiten ningún tipo de regulación normativa social, que solo aquella que se desprende de un Estado absoluto y monocrático, a la vez homogeneizador también garante de derechos individuales nacientes de una posición decimonónica. Con la existencia de un solo derecho, aquel que deriva del propio Estado conocido como positivo sin ni más excepciones que los "usos y prácticas bancarios" que sí tienen una obligatoriedad.

Con una gran miopía histórica estos personajes no comprenden la construcción del propio Estado-nación, en donde se asimilaba las regulaciones de los pueblos vencidos para construir un derecho basado en las experiencias de los pueblos y no en una imposición radical de ciertas normas copiadas de otros procesos diacrónicos.

En la época colonial las Repúblicas de Indios, como las congregaciones y presidios gozaban de fueros; éstos permitieron, un mínimo de respeto y autonomía a las poblaciones indígenas. La situación en el México Independiente cambió drásticamente para los pueblos indígenas, la idea liberal triunfó con el grito de "abajo fueros" y con ellos las de los indígenas y así, por decreto los indígenas pasaban a ser ciudadanos libres quitando el aspecto fundamental de la etnicidad que es el sentido de grupo social y de pertenencia.

A principios de siglo XX con una revolución de por medio los derechos sociales habían quedado garantizados en la Constitución mexicana de 1917, y a los gobiernos posrevolucionarios cabría la responsabilidad de garantizar el proyecto de nación con apoyo a las clases más favorecidas, pero como es de suponerse esto no ocurrió ni ocurre así.

Pero lejos de guiarse por las disposiciones emanadas de un gobierno central las comunidades alejadas de los centros políticos y administrativos de las ciudades, estados o cabeceras municipales aplicaban su propio "derecho"; tal vez disfrazado con algunos tintes de regulaciones constitucionales, pero generalmente ignoradas. Los estados de la federación exigían que se implantara un sistema democrático constitucional en el seno de las poblaciones de mayoría indígena, pero lo cierto es que en un país donde la mayoría de la población era analfabeta esto no ocurría como las propias autoridades hubieran querido.

La solución de controversias tanto civil, penal, familiar y religioso se daban y se siguen haciendo en las comunidades indígenas a través de "usos y costumbres", como la gran mayoría gusta distinguir a la normatividad de las poblaciones indígenas de América Latina. Siendo más pronta y expedita que la propia que imparte el Estado débese por la lejanía, el desinterés o la falta de recursos destinados a esta área.

Este "derecho indígena" ha subsistido junto con el derecho llámese criollo o mestizo a lo largo de la historia y no ha habido sino más coincidencias que de dificultades como algunas posturas en el ámbito jurídico exclaman atemorizados.

El interés por estudiar este tipo de derecho de los pueblos indígenas es mayormente hecho por la Antropología y ve en él una dinámica que satisface la demanda de los integrantes de la colectividad hacia su propia regulación normativa. Al analizar este orden jurídico sui generis salta a la vista la manera en como se conceptualiza el mismo en la antropología se le denomina al conjunto "normas de control social", también se le conoce como forma subalterna "usos y costumbres" o "derecho consuetudinario"; pero su concepción aún esta en construcción. Puesto que no es propiamente "Derecho", la

concepción equivale a una razón histórica asentada por la conquista en la Colonia y retomada por una minoría criolla en el siglo XIX; "usos y costumbres", como "derecho consuetudinario" es más utilizado en los ámbitos jurídicos pero esto es solamente dos conceptualizaciones basadas en una posición de supremacía de un Estado-nación monolítico, monocultural y homogeneizante.

Tampoco se le puede calificar como normas de carácter social, dado el caso de ser totalmente diferentes a un convencionalismo social, no existen una codificación escrita en este tipo de normatividad, más bien, se transmite de forma oral y no por ello deja de ser menos importante que lo escrito; cada miembro de esas comunidades interpreta la conducción de sus actos como nosotros mismos las hipótesis en las que encajamos al cometer una falta o un delito. Es más en nuestra propia sociedad también existen "usos y costumbres" como las del machismo, el racismo, la intolerancia, etcétera; pero no le aceptamos y en cambio a los pueblos indígenas si les refutamos -mas que comprobado, en un morbo ampliamente difundido en los medios pero no explicado verazmente, rayando en el amarillismo- la discriminación sexual en sus comunidades, la violencia contra las mujeres y su fanatismo.

No dudamos ni justificamos muchas de las prácticas realizadas en los pueblos y comunidades indígenas que atentan contra los derechos más ínfimos de las personas, pero esas mismas violaciones también se desarrollan y mayormente en las ciudades donde se supone que cabe la razón y no el fanatismo.

Una situación altamente conflictiva y difícil es la de delitos encajados en la rama penal, cometidos en pueblos y comunidades indígenas realizados por los propios miembros

o se hagan pasar como miembros de ellas; esta investigación también toca estos puntos, escandalosos para muchos, haciendo referencia a casos y a comunidades específicas, presentados por Teresa Valdivia en una recopilación de trabajos llamado "*Usos y Costumbres de la Población Indígena en México*".<sup>107</sup> Los casos son documentos de trabajos rescatados por diferentes antropólogos en un periodo de los años treinta a los setenta; pequeños fragmentos de etnografías correspondientes a la densidad de un trabajo mayor pero que rescata la organización de *control social* dado en comunidades totalmente diferentes y diversas como Teotihuacan (indígenas descendientes del tronco náhuatl), los tlahuicas en Ocotepéc, mixtecos, tlapanecos y nahuas en el estado de Guerrero, zapotecos de Oaxaca, los tzeltal-tzotzil en Chiapas, los huicholes, los tarahumara y yaquis, estos últimos de los estados Nayarit-Jalisco, Chihuahua y parte de Sonora.

La situación sigue siendo la misma, la llamada de atención hecha en el año de 1994 da una muestra de ese *México profundo* diferente al que conocemos en la televisión o revistas, las prácticas de organizaciones que han sabido resistir y permanece a pesar de la violencia y del constante asedio de la cultura occidental.

En el sistema de los pueblos indígenas de México se da un orden global de control social, cuyas normas están imbricadas unas con otras, regulando al mismo tiempo relaciones políticas, económicas, familiares, religiosas y penales, obteniendo su legitimidad por la aplicación sostenida a lo largo del tiempo.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> VALDIVIA DOUNCE, Teresa, (coord.), *Usos y Costumbres de la Población Indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad*, INI, México, 1994.

<sup>108</sup> GÓMEZ, Magdalena, "Derecho Consuetudinario Indígena" en op. cit., p. 40.

Los indígenas tiene su propia organización, autoridades, normas jurídicas aplicándose ahora solo a casos menores tales como riñas, robos, faltas a los mayores, violación a normas comunitarias, entre otras. Porque cuando existe una situación que involucre *sangre* regularmente intervienen las autoridades con jurisdicción estatal.

Si no involucra *sangre* – ya sea un homicidio o lesiones que pongan en peligro la vida-, se acude ante las autoridades tradicionales a presentar la queja; se cita al acusado y normalmente se enjuicia en público todos reunidos en asamblea.<sup>109</sup>

Normalmente, los conflictos se abordan y resuelven en una sesión; durante ella se discuten los hechos, se reconstruyen, interviene tanto la parte acusadora como la acusada. Los miembros de la comunidad dan su testimonio. Las autoridades tradicionales van orientando la discusión, señalando el tipo de valores que la comunidad quiere preservar. Este es el ámbito donde se ubica el conflicto y en él se definen las resoluciones, las cuales son inapelables.<sup>110</sup>

Para dirimir el conflicto se necesita resarcir el daño consistente en pagar el monto o ser sujeto a una pena privativa de la libertad, manteniendo la cohesión y permitiendo que se haga justicia rápidamente.

Para poder entenderlo esta investigación toma las consideraciones históricas sobre el status guardado entre el derecho consuetudinario indígena y la propia mentalidad sobre el Derecho traído por los militares y misioneros.

---

<sup>109</sup> Ibidem, p. 41.

<sup>110</sup> Idem.

Para Sahagún<sup>111</sup> las reglas de los antiguos mexicanos se basaban en la oralidad tanto la transmisión como el propio procedimiento y la declaración de la sentencia. Se tomaban algunos procederes como reglas generales:

1. No ser perezoso (acción justa)
2. Caminar correctamente (acción justa)
3. Cuidar la manera de hablar (palabra justa)
4. Escuchar correctamente (oír justo)
5. Ser atento y comedido (acción justa)
6. Vestir correctamente (acción justa)
7. Comer correctamente (acción justa)
8. Ser moderado en la vida sexual (acción justa)
9. Por último, no emborracharse y no robar (acción justa)

Lo anterior mayormente explicado por el Dr. González Galván señala dentro de la obra de Sahagún, las presunciones y demostraciones de orden en cuanto a la manera de guiarse de los integrantes de la comunidad *mexica*, no solamente son disposiciones de carácter moral o convencionalismos sociales; él conjunta las normas, manifestaciones, prerrogativas y deberes guardados en cualquier sistema de control social reflejadas en el actuar cívico del pueblo.

Por su parte fray Andrés de Alcobiz publicó en el año de 1543 una recopilación de leyes basadas en manuscritos pictográficos.

a) Las leyes sobre los brujos y asaltantes de caminos. El brujo que echaba un mal conjuro a una ciudad era sacrificado abriéndole el pecho. Era colgado si utilizando la brujería dormía a los propietarios de una casa para robar. Igualmente si administraba bebidas envenenadas. Los asaltantes de caminos eran colgados.

b) Las leyes sobre la lujuria. Las personas que cometían incesto eran colgadas. Las que practicaban el adulterio eran lapidadas o ahogadas en prisión. El aborto era castigado con la pena de muerte. Los travestis eran colgados.

<sup>111</sup> SAHAGÚN, Bernardino de, "Historia general de las Cosas de Nueva España", en GONZÁLEZ GALVÁN, op. cit., pp. 100 a 106.

c) Las leyes sobre la guerra. Los reinos dominantes, México, Texcoco y Tlacopan, tenían el derecho de declarar la guerra a los pueblos rebeldes y hacían distinción entre un levantamiento de jefes y la revuelta de todo el pueblo.

Un guerrero que atacaba al enemigo sin autorización de su capitán era estrangulado. La pena de muerte se aplicaba al guerrero que quitaba el botín a otro. El traidor era cortado en pedazos, antes perdía todos sus bienes y los miembros de su familia pasaban a ser esclavos (entre los aztecas la esclavitud consistía en el trabajo forzado).

d) Leyes sobre los robos. Un ratero en el mercado público era muerto a palos ahí mismo. El ratero de maíz era colgado ( los viajeros podían tomar en su camino el maíz necesario para alimentarse y poder seguir su viaje).

e) Las leyes sobre los jueces. La pena de muerte era aplicada a los jueces cuando daban un falso relato de los litigios al señor, o si sus sentencias eran injustas. Cada reino tenía, de hecho, además de su consejo militar, dos consejos judiciales. Uno para resolver los conflictos entre las gentes del pueblo (tlaxtilan era el lugar donde se resolvían los casos penales, y teccalli o teccalco, donde se resolvían los civiles), y el otro para resolver los conflictos entre los nobles (tecpicalli).<sup>112</sup>

Principalmente el derecho consuetudinario aplicado en *Mesoamerica* en el periodo *posclásico* fue el azteca; pero éste mismo era un derecho que amalgamaba experiencias de otras culturas como la olmeca, maya, tolteca, chichimeca, colhua, tepaneca, entre otras. Coexistió durante tres siglos con el derecho estatal español; y en la Independencia con el derecho estatal mexicano.<sup>113</sup>

Pero donde radica totalmente la confrontación de posiciones disinvolas fue en el siglo -XIX, para los liberales el "problema indígena" era un problema agrario, fieles al manual del individualismo burgués, suprimieron la propiedad colectiva; por lo tanto la sobrevivencia del *derecho consuetudinario* estuvo estrechamente ligado a la lucha por o contra la desaparición de su base de aplicación cultural: la tierra.<sup>114</sup>

La Ley Federal de Desamortización intentó que desapareciera el latifundio del clero y la propiedad comunal de los indígenas en el año de 1856. Los criollos como clase

<sup>112</sup> OROZCO Y BERRA, "Manuel, Historia Antigua de la Conquista de México", T. I, México, Porrúa, 1960, p. 227 en *Ibidem*, p. 107.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> *Ibidem*, pp. 120 y 121.

hegemónica después de la independencia tomaron las riendas del gobierno y de la nación preservando la antigua estructura económica y política.

La "opción" federal congregó elementos dispersos y los dotó de una conciencia liberal; desconoció los territorios ocupados por las etnias, así como sus regímenes jurídicos consuetudinarios y reconoció la autonomía de las antiguas provincias y las hizo estados. El objetivo uniformador del siglo XIX, concibió al Estado-nación como la voluntad concertada de individuos autónomos, implicando por fuerza la subordinación de las comunidades a un único poder central y aun mismo orden jurídico.<sup>115</sup>

La consecuencia lógica del triunfo del liberalismo se implantó a finales del siglo XIX y se ejerció a principio del siglo XX guiado por un pequeño sector con el apoyo desde la presidencia con Porfirio Díaz; para el año de 1910 el 40% de las comunidades conservaban todavía sus tierras, las más alejadas e inaccesibles.

Pero el derecho consuetudinario siguió aplicándose a la par con el derecho mexicano, las ejemplificaciones se encuentran de la siguiente forma.

#### **a) Administración de justicia en el valle de Teotihuacan.<sup>116</sup>**

Manuel Gamio es quien presenta este caso donde los jueces conciliadores son la primera autoridad judicial en el municipio; en el valle de Teotihuacan existen tres

<sup>115</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ, María, *Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el Siglo XIX*, UNAM, México, 1998, pp. 246 y 247.

<sup>116</sup> GAMIO, Manuel, "La Población del Valle de Teotihuacan", T. II, Vol. 4, pp. 269 a 276 en VALDIVIA DOUNCE, Teresa, op. cit., pp. 109 a 118.



municipios: San Juan Teotihuacan, San Martín de las Pirámides y Alcoiman, por lo cual hay tres jueces conciliadores en el valle.

La persona en quien recae la función de conciliador, son personas de representación de los pueblos, gente con recursos económicos y ampliamente conocida. Las personas que ocupan este cargo ignoran el derecho positivo mexicano; pero como lo menciona Gamio suplen tal deficiencia con un gran sentido común. Con ello se desprende que el procedimiento es muy práctico y las sentencias se encuentran apoyadas en la buena fe, y solo en casos de inconformidad de las partes se turna el negocio al inmediato superior.

La sujeción al procedimiento y a la jurisdicción de las partes radica en la elección del juez: si el justo y su capacidad de conocimiento de prácticas de las costumbres regionales es buena, los indígenas están de plácemes y dirimen todas sus querellas en cinco minutos.

Los convenios celebrados entre los indígenas, nunca están acompañados de documentos que demuestren la voluntad de las partes, es un acuerdo de palabras, valioso y fundamental entre los pobladores. Cuando alguna de las partes no cumple con su obligación, la otra se ve en aprietos para demostrar lo contrario; de ahí el conciliador se vale de la presunción moral y del conocimiento de los sujetos.

En materia civil la competencia del juez conciliador es ilimitada; mientras en la penal las atribuciones se van reduciendo, conociendo sólo algunos delitos leves, o también, a la de efectuar las primeras diligencias tomando declaraciones a los indiciados o los remite con los autos al Juez de Primera Instancia. Al tratarse de homicidios no hay conciliación que valga y el papel del Juez es pasiva; ejemplo:

Caso 1. Procedimientos. Orden penal. En algún pueblo de los alrededores, un carro aplastó a su paso por una calle a un cerdo. Quejóse en el juzgado el propietario de éste y compareció el carrero, presunto responsable. Previa una larga amonestación del conciliador, el carrero rechazó con energía toda culpabilidad, declarando que el cerdo imprudentemente metióse entre las ruedas de su carro. Por su parte, el propietario del animal adujo lo contrario, es decir, que el carrero echó su vehículo sobre el indefenso porcino, y, en consecuencia, reclamó el precio del animal.

El conciliador, después de informarse del precio del cerdo, así como de la cantidad que produjo la venta de sus restos magullados, sentenció que ya que era imposible comprobar la actuación del carrero, es decir, sus grado de culpabilidad, pues no existieron testigos del atropello, lo condenaba a pagar la diferencia entre el valor del cerdo en vida y el producto de sus venta después de muerto. Las partes quedaron conformes, gracias a la elocuencia persuasiva del conciliador, y, previó el cumplimiento de lo fallado, abandonaron el local.

También se abarcan asuntos testamentarios, de tierras y aguas –muy comunes–.

Cuando los negocios se tramitan ante otras autoridades judiciales o administrativas, los indígenas se vuelven pesimistas, la experiencia latente y pasada en razón de los engaños hechas por algunos abogados y la mayoría de las autoridades augura un negro panorama; en estos casos cuando se tiene que ventilar un caso fuera del pueblo y se tiene que acudir ante las autoridades mexicanas el representante es el juez auxiliar.

Otra autoridad del lugar lo son los jueces auxiliares, elegido semipopularmente –por la intromisión del Presidente Municipal para la elección–, éste no tiene horas fijas y no recibe remuneración alguna que la del respeto simbólico del cargo.

Siguiendo con el orden, se encuentran los policías; dos o tres gendarmes cuyas atribuciones no tienen límites precisos. Además de ser carceleros, se encargan de llevar citas y circulares a los pueblos comarcanos, vigilan a los presos, componen jardines y cuidan el orden público. No existen policías de oficio en los pequeños pueblos, los vecinos tienen la obligación de serlo por turnos.

**b) Resolución de conflictos civiles y penales entre los tlahuicas.<sup>117</sup>**

Esta comunidad se encuentra en Ocoatepec parte del municipio de Cuernavaca en el estado de Morelos; las autoridades constitucionales son: un Ayudante municipal con su suplente, un Juez de Paz con su suplente, un Secretario de ayuntamiento municipal, un Comandante (con funciones de jefe de policía), y de cinco a diez vecinos del pueblo que prestan los servicios de policía, obras públicas, mozos, correos, etcétera.

Pero el verdadero funcionamiento de las autoridades recae en las autoridades tradicionales, a pesar de encontrarse a las autoridades constitucionales; en realidad las autoridades tradicionales son los que designan a tales autoridades. No se puede tomar ninguna determinación sea civil, política, religiosa, de servicios públicos, etcétera. Sin previa discusión y aprobación de los representantes del pueblo.

Los representantes del pueblo forman un consejo de ancianos, llegando a serlo después de haber pasado por grados jerárquicos: miembros de la veintena, campaneros, semaneros, mayordomos, fiscales y haber cumplido más de sesenta años.

Ignoran los derechos cívicos de los mexicanos; siempre ven con temor y suspicacia las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de los gobiernos, guardan una constante posición defensiva y recurren al disimulo para defenderse. En cambio conocen perfectamente sus derechos y obligaciones en cuanto a la organización tradicional de su pueblo; las cumplen devotamente y exigen su cumplimiento en forma estricta.

---

<sup>117</sup> BASAURI, Carlos, "La Población Indígena de México, T. III", pp. 181 a 190, en *Ibidem*, pp. 119 a 128.

En la esfera del derecho civil los títulos de propiedad de terrenos tanto urbanos o destinados a la agricultura se remontan a la época colonia; existen muchas irregularidades, muchas propiedades no se encuentran inscritas en el Registro Público de la Propiedad del estado. Evitan inscribirlas ante las oficinas del catastro o cualquier otra autoridad por temor a que se le impongan o aumenten contribuciones.

Con el solo dicho del testador los herederos se consideran propietarios, lo cual propicia una serie de disgustos, por lo cual el Ayudante municipal interviene en estas demandas y dicta juicios salomónicos basado en el derecho consuetudinario. Se afirma porque en relación con todos los antecedentes de los casos que se presentan, sus sentencias son relativamente justas; si las partes siguen en desacuerdo, o alguna de ellas, el ayudante las turna a segunda instancia al Juez de Paz. Ante esta nueva autoridad se presentan nuevas pruebas, se arguye y se discute, y muchas veces termina allí el juicio, de lo contrario se turnan los juicios a Cuernavaca.

Los juicios y las promociones son verbales, las llevadas ante la Ayudantía municipal como en el Juzgado de Ocotepéc y las pruebas mayoritariamente son testimoniales.

Los contratos de compra-venta de terrenos, casas, animales, etcétera se hacen ante la presencia del Ayudante municipal, autorizando las transacciones con su firma y con el sello oficial de la ayudantía. Las hipotecas y los préstamos en efectivo también hay veces que las autoriza la misma ayudantía.

En asuntos penales las autoridades tradicionales intervienen solamente en asuntos leves, como faltas, riñas sin heridas, escándalos por embriaguez y sobre todo los más comunes pleitos conyugales y familiares. El orden de conocimiento es primero el ayudante

municipal, después el Juez de Paz; si resulta ser mayor el ilícito se aprehende al presunto responsable y se le turna a las autoridades correspondientes en Cuernavaca.

Las penas que imponen las primeras dos autoridades van desde amonestaciones, prisión –junto con obras públicas y el pago del daño causado.

**c) Autoridad y justicia en tres comunidades de Guerrero (justicia nahua, mixteca y tlapaneca).<sup>118</sup>**

Los grupos asentados en este estado de la República, entre otros tantos, son los nahuas, los mixtecos y tlapanecos; tienen sus autoridades civiles representadas en cada localidad por un grupo de personas mayores llamados principales. Las autoridades constitucionales están representadas por los Jueces de Primera Instancia, Agentes del Ministerio Público, Presidentes municipales, Comisariados municipales, autoridades ejidales y representantes de bienes comunales; hay un comisario quien oficialmente representa a las autoridades municipales en la comunidad pero realmente es nominal.

La autoridad real la tiene el Consejo de Principales, quienes designan a quien va a ocupar el cargo de comisario. En realidad los comisarios son intermediarios entre las autoridades municipales de las cabeceras del municipio y el grupo de principales de las cabeceras de municipio y también, del grupo de principales de una cuadrilla.

En las cabeceras de los Distritos de Chilapa, Tlapa y Huamuxtlán la justicia se imparte por jueces de Primera Instancia, también hay agentes del Ministerio Público; en las cabeceras municipales la justicia se imparte por los Presidentes municipales y en los

---

<sup>118</sup> MUÑOZ, Maurilio, "La Mixteca Nahua-Tlapaneca", pp. 143 a 147 en *Ibidem*, pp. 129 a 137.

pequeños pueblos y cuadrillas la justicia se imparte por los consejos de principales, los cuales ordenan a los comisarios lo que deben hacer con los reos. De esta justicia no hay queja entre los habitantes.

Los delitos juzgados tanto por principales y comisarios son menores: abandono de hogar, violencia familiar, dificultades entre miembros de una familia, incumplimiento de pagos y dificultades entre arrendatarios de tierras. Los castigos que imponen los principales generalmente consisten en multas y llevar a cabo un acoso en presión social. Cuando los delitos son mayores los acusados son remitidos a los jueces municipales; si no pueden hacer justicia, los reos son trasladados a las cabeceras de Distrito.

Las actividades de otros principales son diferentes como los de Zitlala y Acatlán que se reúnen durante las noches, escuchan los casos e imparten justicia.

Los delitos más comunes en estas poblaciones son los raptos, violaciones y estupro –más comunes en los Distritos de Álvarez y Morelos-, también existen problemas de despojos de tierras comunales y dificultades por linderos.

#### **d) Delitos y sanciones en el sistema zapoteco de Yalálag.<sup>119</sup>**

Los habitantes de esta comunidad en Oaxaca están familiarizados con un tipo de derecho consuetudinario más acorde con su situación de grupo totalmente enraizado en sus costumbres que dan la identidad a éste pueblo.

---

<sup>119</sup> FUENTE DE LA, Julio, "Yalálag. Una Villa Zapoteca Serrana", pp., 239 a 255 en *Ibidem*, pp.139 a 157.

Los habitantes no recurren a la autoridad constitucionalmente instituida, la buscan a través de sus autoridades tradicionales; o también por sí mismos, recurriendo a brujos sin transgredir propiamente alguna norma de costumbre o las disposiciones legales formales.

Los delitos más usuales en esta comunidad son: el abigeato –anteriormente se castigaba con la muerte-, el escándalo en la vía pública o en las cantinas, las riñas con armas y la desobediencia las cuales ameritan castigo. Ocasionalmente se presentan homicidios y lesiones graves, estas casi siempre se dan por encontrarse los sujetos en estado de embriaguez o por algún resentimiento pasado.

En cuanto a las penas se impone lo siguiente,

El presidente impone ciertos castigos comunes a los que escandalizan, riñen o se muestran rebeldes a las disposiciones, sean hombres o mujeres. Hay una cárcel para hombres y otra para mujeres. La encarcelación por uno o más días, la multa, cuyo monto a la discreción del que la fija, la imposición de uno o más días de tequio, y la combinación de estas penas, son los castigos más comunes. Existe una multa uniforme de cincuenta centavos para el que deje escapar sus cerdos o vacunos, sin perjuicio de que compense por el daño que hacen los animales en propiedad ajena, y se dictan pequeñas compensaciones por heridas, destinadas, o imponiendo tequio especial, y algunos presidentes mantienen equivalencias entre faltas especiales y número de días de tequio, o tequios especiales, en tanto que otros imponen penas a su propia discreción. Una forma de tequio impuesto con cierta frecuencia a los mixes más rústicos (y menor número de casos, a gente local) consiste en limpiar y barrer los escusados públicos o cargar materiales pesados. Para evitar la sospecha de mal manejo de fondos y beneficiar a la escuela y el municipio, se instituyó en 1938 el pago o la entrega de una silla o una mesa, en lugar de una cantidad de dinero.

#### e) Formas de gobierno tzeltal-tzotzil<sup>120</sup>

El municipio tzeltal-tzotzil tiene como autoridades mayores a los principales, también llamados piaroles o fiadores, de los barrios o capules electos entre los principales de cada linaje o paraje; estos a su vez son escogidos entre los jefes de las familias extensas.

<sup>120</sup> AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, "La Política Indigenista en México, Métodos y Resultados, T. II", pp. 221-238 en *Ibidem*, pp. 159 a 173.

El título es un prestigio logrado a través de los años por los días de servicio al paraje y a la comunidad.

La composición general esta compuesta por tres gobiernos: el de los principales el regional y el constitucional, se tiene como residencia la cabecera municipal, representado como centro ceremonial; esto significa el lugar donde se hayan los monumentos de significación del poder, iglesia, la casa comunal y los jacales donde habitan las autoridades.

Dentro de los cargos el de gobernador es el mas alto en la jerarquía del Ayuntamiento regional, el de Síndico y el de Alcalde están destinados a resolver conflictos que se presentan entre los miembros de la comunidad, los regidores y mayores ejercen menesteres de gendarmería. El ayuntamiento constitucional –es impuesto más que aceptado- esta integrado por un cuerpo de regidores: un Presidente municipal, dos regidores propietarios, dos regidores suplentes y un síndico.

La mayoría de todas las disputas o asuntos de carácter civil, penal o agrario se desarrollan a través de las jurisdicciones en las cuales se mueve cada esfera de gobernante, pero la mayoría dirime controversias acercándose a las autoridades tradicionales.

#### **f) Procedimiento judicial huichol.<sup>121</sup>**

Cualquier asunto civil o penal es sometido, ante las autoridades tradicionales, a juicio durante los tres meses en que funciona la Casa Real. Si existe un caso grave, el

---

<sup>121</sup> ZINGG, Robert M., "Los Huicholes una Tribu de Artistas", t. I, pp. 120 a 132 y 277 a 280 en *Ibidem*, pp. 175 a 189.



gobernador cita a los demás funcionarios en la Casa Real y envía a los topiles para que vayan a buscar a los protagonistas del hecho y los lleven.

Los procedimientos judiciales son sencillos. Los funcionarios se sientan en un banco con importancia simbólica, apoyados de sus bastones de mando. Las partes presentan sus presunciones a favor y en contra, mientras los funcionarios o los espectadores intervienen en las discusiones de los casos.

En caso de robo se le da una reprimenda a quien cometió el ilícito y el cumplimiento de la promesa de devolver lo robado. La desventaja del procedimiento judicial huichol radica en que los funcionarios puedan estar borrachos, pues, la mayoría de los casos en que se presentan juicios de trascendencia penal —en razón de heridas o de homicidios— se dan en el carnaval, y los funcionarios como es de suponerse participan en la celebración.

Otra forma de pena es la de permanecer en los cepos, y más por el castigo físico, se debe a la vergüenza de pasar una noche en ellos por la incomodidad de estar toda la noche con los pies levantados en el aire y del mismo señalamiento de los individuos del pueblo.

Los delitos más comunes entre los huicholes son el robo, el atraco, el asesinato y los agravios sexuales en contra de las mujeres. No se hace ninguna distinción entre delitos públicos y privados [...] *en los delitos más leves* los funcionarios no imponen ningún castigo, si el culpable se aviene a pagar una indemnización. Sin embargo, en los casos de atraco y robo, luego que el delincuente es llevado ante los funcionarios de la Casa Real, debe resarcir a la víctima por los daños, pagar honorarios a los funcionarios y sufrir la pena de cepo. Antaño, los azotes eran el castigo añadido cuando no se pagaban los daños.

En el caso del abigeato, el ladrón de ganado es descubierto siguiendo el rastro de los animales. El dueño debe de presentar su denuncia ante el gobernador, éste envía a los

topiles para que traigan al acusado quien ante pruebas es atado al cepo; puede dejarse atado al cepo al culpable por un mes, sin comida ni agua, hasta que pierde el habla. Si tiene dinero, puede salvarse de este castigo pagando el doble por los animales y los trastornos ocasionados.

Respecto a las agresiones físicas pelear cuando se esta borracho, no es delito entre los huicholes; mientras que sacar un puñal o un machete merece una noche de cepos, mientras que el delito de agresión se define por el hecho de producir una herida sangrante con un arma.

Rara vez se cometen homicidios entre los huicholes –por las penas tan duras-, se pueden dar después de riñas por estar borrachos. El informante del autor señaló que un homicida huichol es atado al cepo sin comida ni agua hasta que, casi al borde de la muerte, lo remiten a las autoridades municipales, las cuales lo envían oficialmente a la penitenciaría por seis años, o bien, lo ejecutan de modo extraoficial según la ley fuga.

Los delitos sexuales se castigan de la siguiente forma: el adulterio que es un hecho muy común, el incesto es castigado solamente por el miembro de la pareja que resulte perjudicado o por un pariente; la sodomía es motivo de burlas o, a lo sumo, coloca al trasgresor bajo la sanción del ridículo por un tiempo.

#### **g) Gobierno y administración de justicia tarahumara.<sup>122</sup>**

---

<sup>122</sup> PLANCARTE, Francisco, "El Problema Indígena Tarahumara", PP. 37 a 41 en *Ibidem*, pp. 191 a 201.

Los tarahumaras tienen instituciones gubernamentales que datan, como en las demás culturas, de la época prehispánica; pero cada pueblo es una unidad separada de los otros por lo mismo, tiene sus propias autoridades y es independiente de los demás.

El gobierno está constituido por un gobernador o sirame, siguiendo el teniente, alcalde y capitán. Además se encuentran otros cargos como los de mayor, fiscal, alguacil y topil, su elección se da por mayoría de votos por todos los varones tarahumaras y duran en sus puestos lo que la gente "juzgue conveniente".

El procedimiento es el siguiente, los juicios son presididos por su gobernador o sirame, se trae al acusado haciéndolo sentarse frente a los funcionarios, también se presenta a la persona quejosa. Se llaman a testigos; luego, el gobernador hace las preguntas y amonestaciones necesarias y dicta la sentencia, que es inapelable y que ha sido prácticamente sancionada por todo el grupo.

Durante el propio juicio las partes sujetas al procedimiento conservan cordura, atención y cortesía, si existe alguna falta en ello constituye un agravante para el ofensor.

La sentencia siempre puede ser favorable para una u otra persona, pero es aceptada por el acusado con muestras de aquiescencia y conformidad. Las dos partes en el juicio se saludan y se tocan los hombros y la cabeza con las manos; el sentenciado saluda de la misma forma al gobernador y demás oficiales dándole las gracias, pasando a la imposición de la pena, si es pena corporal que pueda ejecutarse en ese momento, consistente en, determinado número de azotes, reclusión en la cárcel o medidas de reprimenda oral.

En caso de robo el ladrón es obligado a devolver lo robado o pagar el precio justo a su dueño. Recibe una reprimenda pública y castigo sea palos o cárcel, además de la pena que sea impuesta por las autoridades constitucionales.

El causante de daños en propiedad ajena sea él o sus animales tiene la obligación del pago oportuno de quien resulte afectado.

El que no cumple con el plazo fijado en un compromiso de pago es amonestado y obligado a pagar en el acto. Si no tuviera dinero, puede buscar quien le preste o fijarse nueva fecha impostergable.

El adulterio se castiga sólo a la mujer, es castigado con golpes que le puede propinar su marido por derecho; puede abandonarla si desea.

A pesar de que los tarahumaras no tiene códigos ni leyes escritas, cada miembro de la comunidad sabe cuáles son o pueden ser las medidas que han de tomarse.

#### **h) Sistema de gobierno y administración yaqui.<sup>123</sup>**

Cada pueblo yaqui tiene un gobernador elegido por un año resultado de las elecciones en donde participan tanto hombres como mujeres. Sus obligaciones son múltiples, desde ejecutivas, pasando por diplomáticas, legislativas, judiciales, sociales y religiosas.

<sup>123</sup> BASAURI, Carlos y FABILA, Alfonso, "Las Tribus Yaquis de Sonora. Su Cultura y Anhelada Autodeterminación", pp. 175 a 201; La Población Indígena de México, T. I, pp. 236 a 239 en *Ibidem*, pp. 203 a 222.

En sus funciones ejecutivas corresponde la acción de velar por las costumbres del pueblo, y como diplomáticas la de tomar la palabra para todas las negociaciones de los pueblos yaquis. El propio Gobierno Federal reconoce la organización autónoma en el interior del pueblo yaqui.

El gobernador y sus ayudantes constituyen una especie de corte con jurisdicción en asuntos civiles y criminales, exceptuando los asesinatos. Los casos criminales comprenden el robo y la embriaguez durante la Cuarecma, pues el resto del tiempo no se considera esto último como delito. Los pleitos, cuando no se usan armas, no son castigados. Al tratarse de robos, el culpable es traído ante los gobernadores, quienes investigan su posible culpabilidad. Si se comprueba el delito, es obligado a devolver lo sustraído y recibe seis latigazos administrado por el quinto gobernador; pero si demuestra arrepentimiento y promete enmendarse, el número de golpes es disminuido.

De los ejemplos anteriormente señalados, que son tomados de esferas diferentes en tanto tiempo, lugares y circunstancias, se advierte una constante el reconocimiento tácito o explícito del propio derecho estatal mexicano, sin llegarlo a ignorar del todo están concientes de pertenecer a una totalidad, tal vez no vista como Estado-nación pero si palpable en las actividades que llevan con el exterior.

Por lo tanto aseguramos que el derecho consuetudinario a convivido desde tiempos anteriores a la independencia mexicana; si en la Colonia subsistió por tres siglos, al cumplir ya casi dos siglos de nación independiente sigue ése mismo derecho consuetudinario vigente y positivo.

### **3. La Autogestión, Autodeterminación y la Autonomía de los Pueblos Indígenas**

Sin lugar a dudas el más polémico de los puntos llevados a discusión después del alzamiento armado en Chiapas en el año de 1994 es el de la autonomía indígena; las posiciones a favor y en contra solo se distinguen de la validez razonada, sustentada y posible de los primeros y la ignorancia y cerrazón de los segundos.

El temor propagador por ciertos personajes de la sociedad –en especial las cúpulas del poder, los medios masivos de comunicación e intelectuales del sistema-, se basa en ver en las autonomías a “pequeños Estados, dentro del propio Estado”, o más alarmante aún, a una “valcanización” posible en el país. El pánico con que arremeten estos personajes –y sus seguidores- terminan discusiones con semejantes razonamientos lapidatorios.

A diferencia, otras posiciones más serias, observan en la autonomía de los pueblos indígenas una solución política y respetuosa en relación con la estructuración mayor. En el Estado federal mexicano, el derecho positivo reconoce autonomía organizativa a cada estado parte de la federación; considerados estados soberanos, lo mismo sucede con el municipio libre.

De tal forma las concepciones ya han sido escuchadas y puestas en práctica sin llevar al país a un caos; para entender aún más el asunto se retoman los conceptos para su posterior análisis y explicación.

Autogestión: “... sistema de organización de las actividades que se desarrollan mediante la cooperación de muchas personas[...], para lo cual todos aquellos comprometidos en ellas toman directamente las decisiones relativas a su conducción, con

base en las atribuciones del poder de decisión dadas a la colectividad y que definen cada estructura específica de actividades[...] resolviendo problemas mediante la propuesta de una "socialización" de los procesos de decisión, hecha posible por la atribución a cada individuos de un poder de decisión distinto en relación con los diversos ámbitos concretos de su vida asociada."<sup>124</sup>

Autodeterminación: "...la capacidad de que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno."<sup>125</sup>

Autonomía política: "Forma de autonomía ligada a la descentralización política. Esta forma de autonomía existe sobre todo en el interior de un estado unitario y en particular en el interior de un estado regional. La autonomía política supone un doble aspecto: un aspecto positivo, el reconocimiento de derechos propios de naturaleza política, y un aspecto negativo, la ausencia de independencia dada su ligadura obligatoria con un conjunto más amplio. Este último aspecto diferencia la autonomía del separatismo."<sup>126</sup>

Puede señalarse de lo anterior que la sucesión de la organización parte de la autogestión, para pasar a la autodeterminación, significando que el pueblo tiene entre sus facultades la determinar libremente su condición política y llegar a proveer libremente su

<sup>124</sup> FOLLIS, Massimo, "Autogestión" en BOBBIO, Norberto, MATTUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, onceava ed., Siglo XXI, México, 1998, pp. 103 a 112.

<sup>125</sup> BALDI, Carlos, "Autodeterminación" en op. cit. p. 99.

<sup>126</sup> TINES, Georges y LEMPEREUR, Agnès, *Diccionario General de Ciencias Humanas*, Ediciones Cátedra, S. A., Madrid, España, 1978, p. 83.

desarrollo económico, social, religioso y cultural. Se materializa a través de la autodeterminación en el marco de un Estado nacional preexistente.<sup>127</sup>

El desarrollo diacrónico de la construcción de los Estados-nación en Latinoamérica se da en razón de agrupar a todos los elementos sociales en una sola denominación, para las especificidades y diferencias no existió cabida. Los pueblos indígenas entraron en la propuesta liberal como ciudadanos pero también como un "un problema"; lejos de poderlo aceptar se pretendió exterminarlos, se paso a las políticas integradoras para después tratarlos como una realidad aparte.

La historia de nuestro país encaja en todos los supuestos, involucrando políticas encaminadas a negar los derechos específicos de las colectividades consideradas inferiores e incapaces de manejar sus propios asuntos, por el solo hecho de ser socioculturalmente diferentes a los grupos dominantes.<sup>128</sup>

En la historia de México sucesos importantes sobre una conciencia étnica han pasado a lo largo del tiempo, tenemos desde levantamientos regionales, hasta luchas declaradas en contra del gobierno central durante los siglos XVI al XX; es durante en éste último siglo durante la segunda mitad de los setenta y durante los ochenta donde la particularidad de los movimientos indígenas se caracterizaron por despertar una conciencia étnica y de clase dentro de sus integrantes; por una articulación de lucha sustentada en el

---

<sup>127</sup> SÁNCHEZ, Consuelo, *Los Pueblos Indígenas: del Indigenismo a la Autonomía*, Siglo XXI, México, 1999, p. 111.

<sup>128</sup> DÍAZ POLANCO, Héctor, *Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios*, Siglo XXI, México, 1991, p. 9.



territorio como fuente de identidad étnica y una defensa de sus derechos colectivos basados en las propias identidades como instrumentos.<sup>129</sup>

La conciencia entonces se basó en la referencia de un gentilicio para afirmar su pertenencia a una colectividad, asumiendo un pasado común o un proceso histórico compartido y vincular la tierra con cada una de sus culturas; en el sentido del destino y la continuidad de sus identidades frente a los intereses de empresas, latifundistas, funcionarios y del propio gobierno. Todo ello arguyendo sus derechos originales que les confiere la herencia.

Para ellos la *autonomía* es el derecho a la autodeterminación, suponiendo una transferencia de una serie de competencias del propio Estado hacia las regiones étnicas, implicando que mediante el propio reconocimiento pluriétnico (1990), asuma esa condición en términos políticos y organizativos.<sup>130</sup> Los Pueblos Indígenas son configuraciones socioculturales contemporáneas, articulados en el sistema económico, político y cultural de la nación, sufriendo modificaciones y readaptaciones como lo que sucede a la nación; están inmersos en el juego de la democracia donde una multitud de sociedades inferiorizadas y reprimidas tengan espacios políticos, sociales, territoriales y culturales en una articulación más igualitaria, pudiéndose relacionar con el Estado como tales.

El régimen de autonomía resulta ser un pacto sociopolítico entre el Estado y los pueblos indígenas; no se trata de una decisión unilateral es una negociación y como tal se

<sup>129</sup> SÁNCHEZ, Consuelo, op. cit., p. 84.

<sup>130</sup> BARTOLOMÉ, A. Miguel y BARABAS, M. Alicia (coord.), *Autonomías Étnicas y Estados Nacionales*, CONACULTA-INAH, 1998, P. 13.

\* Los pueblos indios pueden efectivamente asumir el carácter de sujetos sociales; es decir, pueden actuar en la arena política no solo como individuos o miembros de una clase, sino además como entes colectivos.

manifiesta en la voluntad de reconocer la pluralidad de la conformación nacional dentro del marco del Estado, teniéndola en la Constitución.

Por lo tanto podemos considerar los fundamentos y características del régimen moderno de autonomía tomando las referencias de Díaz-Polanco, la cual busca:

a) Formas de integración social que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales (conglomerados étnicos). b) La máxima congruencia entre pluralidad y unidad en la integración política del Estado nacional. c) Que la satisfacción de los intereses de las diversas colectividades integrantes (incluyendo a los pueblos indios) sea compatible con la de la colectividad nacional-estatal; pero también que los principios globales que rigen la vida de la nación se adecuen para dejar espacio a los derechos particulares. d) Romper la rígida composición de mayoría y minoría basada en las características étnicas, y con la tendencia de la primera a identificar sus intereses con los del Estado. e) Poner en práctica una solidaridad y fraternidad nacionales que se expresen en una "simetría positiva", según lo cual los más rezagados en el ejercicio de derechos y en el disfrute de bienes básicos reciban apoyos especiales. f) La representación democrática -en la organización política y administrativa del Estado- de los pueblos y de las regiones socioculturales del país, a tono con la plural composición étnico-nacional de la sociedad.<sup>131</sup>

Estamos hablando de una nueva relación, y no novedosa, en el sentido de articular los elementos políticos del Estado en su posición deontológica reguladora de las fuerzas intrínsecas que se mueven a su interior. Es decir, la relación entre las fuerzas de la iniciativa privada con las de los grandes conglomerados sociales marginales y la de los grupos -también marginales- indígenas.

En consecuencia se exige lo exigible en el espíritu de las leyes, manifestadas y aprobadas por el mismo gobierno; tal es el caso de convenios y pactos internacionales celebrados entre el Estado mexicano y organismos internacionales. Destacando muchos de ellos por el contenido referido a los pueblos indígenas; los cuales se analizarán.

---

Igualmente, en tanto sujetos sociales, los indígenas pueden constituirse en una fuerza política." SÁNCHEZ, Consuelo, op. cit., p108.

<sup>131</sup> Ibidem, p. 110.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en junio de 1989, consideró los cambios en la situación de los pueblos indígenas, en todo el mundo, por lo cual se vio conveniente actualizar el Convenio 107 de 1957 sobre poblaciones indígenas. Tomando en consideración tanto la Declaración Universal, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación, creando el Convenio 169, que entró en vigor el 6 de septiembre de 1991.

La actualización contenida en el Convenio 169 de la OIT toma las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus instituciones y formas de vida, como mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones. También establece para los suscriptores del Convenio, el de implementar garantías en el marco jurídico referente a las reivindicaciones sobre sus tierras; tomando en consideración las formas propias de transmisión de los derechos sobre la tierra, el caso en que el Estado aprovechando los recursos del subsuelo en propiedad de comunidades indígenas, los gobiernos deban crear un procedimiento para determinar si los intereses de esos pueblos son perjudicados y si lo son participar en los beneficios que reporten o en su defecto en los daños que lleguen a ocasionar.

Para el año de 1994 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU elaboró un Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. En ese proyecto se hace explícito que los pueblos indígenas son iguales a cualquier otro pueblo o conglomerado social, en tanto poseedores de dignidad y derechos, reconociéndoseles el derecho de todos los pueblos a considerarse diferentes y respetados como tales.

Se reconoce en él la inmediata necesidad de promover sus derechos en especial a los de sus territorios, como integrantes de una comunidad o nación indígena.

La autonomía se ve dentro del proyecto, como un autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente, y así como los medios para promover las autonomías.<sup>132</sup>

En el ámbito interior a raíz del levantamiento armado del 1° de enero de 1994, la sociedad civil de México y de la comunidad internacional se manifestaron en contra de una guerra directa ante el autoproclamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En el mes de marzo de 1995 intervino el Congreso y aprueba la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, buscando con ello la concordia y la pacificación, dándole una personalidad al EZLN; éste la aprueba.

También con esta ley se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión de Seguimiento y Verificación.<sup>133</sup>

Para el 9 de abril del mismo año se reunieron las delegaciones del Gobierno Federal y el EZLN, con la mediación de la CONAI y de testigo la COCOPA.<sup>134</sup> En el mes de septiembre la sede cambió a San Andrés llegándose a la conclusión de la pertinencia de instalar cuatro mesas.

---

<sup>132</sup> ALONSO, Jorge. "Las Contradicciones en Torno a los Acuerdos de San Andrés" en GARCIA COLORADO, Gabriel y SANDOVAL, E. Irma (coords.), *Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000, p. 97.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p. 106.

Las mesas versaban: 1] derechos y cultura indígena, 2]democracia y justicia, 3]bienestar y desarrollo y 4]derechos de la mujer en Chiapas.

De la primera mesa se logró un pronunciamiento conjunto signado el 16 de enero de 1996; estableciendo un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el estado. El pacto parte de crear una nueva situación tanto para lo nacional como para los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Con la participación directa de los los indígenas y una profunda reforma al Estado.<sup>135</sup>

En relación con la autonomía se busca alcanzar los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con el respeto a su identidad. En cuanto al reconocimiento de la autonomía en el plano local se establece que se deben de tomar en consideración tres elementos: "a) en donde coexisten diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar, b) las modalidades concretas de autonomía definirse con los pueblos indígenas; c) para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en las que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y aspiraciones, debiéndose de tomar [las variantes] como sistemas normativos internos, instituciones comunitarias, [etc.]."<sup>136</sup>

---

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 107.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 112.

En el documento 2, se agrupan propuestas conjuntas como un nuevo pacto social donde juegue la pluralidad como base de la libre determinación y autonomía, no tratando de crear fueros especiales, y definiendo la autonomía de los pueblos indígenas:

Se define a la autonomía como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado nacional. Por esta autonomía los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Se recalca que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización del país.<sup>137</sup>

Respecto al territorio se especifica su vital importancia para los pueblos indígenas, señalando la base material como pueblo y expresada en la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza de su cosmovisión; siempre y cuando no sea contrario a lo establecido en la Constitución.

Pero los únicos acuerdos firmados fueron los de la primera mesa, después de varias contradicciones por parte del gobierno mexicano; como condiciones para volver a la mesa el EZLN pidió el cumplimiento de cinco requisitos: la instalación de la Comisión de Seguimiento y de Verificación; la liberación de los presuntos presos zapatistas, el fin a la guerra sucia y las campañas de grupos paramilitares en el norte de Chiapas; el nombramiento de una comisión gubernamental con capacidad de solución y; el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés.

En la redacción de documentos el gobierno presentó su propuesta a finales del 96 con solo la negociación de un sí o no; esta propuesta carecía de lo acordado en los acuerdos

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 115.

de San Andrés. La iniciativa de la COCOPA se apegaba más a los susodichos acuerdos; el punto relacionado a la *autonomía* por parte del gobierno mexicano lo tomó como derecho a la libre determinación, elimina “sistemas normativos” y da el concepto de usos y costumbres y que los juicios llevados en los pueblos indígenas sean homologados.

En resumen la esencia propia de los acuerdos ya suscritos por el propio gobierno se vieron enlodados por su nueva perspectiva y anulando el adelanto en cuanto al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, solo señalando la autogestión y autodeterminación en cuanto a sus “usos y costumbres”, sabiendo que tal autodeterminación los propios pueblos la tenían como cualquier organización social.

Las negociaciones se trabaron aún más con matanzas y postergaciones por parte del gobierno federal, hasta llegar a la legislación indígena del 2001 donde al igual se omiten conceptos fundamentales de los pueblos indios.

## CAPITULO VI

### LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.

Un punto en la historia contemporánea de México es el día 1º de enero de 1994, fecha de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte cuando se suponía comenzaríamos una vida dentro del llamado "primer mundo". Pero también fue el día que irrumpió un grupo armado para reclamar reconocimiento a un sector de la población mexicana totalmente marginado, el indígena.

A partir de aquel momento la historia se tornó diferente, poniéndosele mayor atención a las causas probables que pudieron haber sido el detonante del conflicto en la selva chiapaneca. Pero no había mucho que hurgar, lo sabíamos todos de antemano: pobreza, indiferencia, injusticia y la marginalidad, sólo por nombrar algunos, fueron las causas primordiales.

La justicia social que se pretendió implantar después de la lucha revolucionaria en la Constitución de 1917 no fue capaz de remediar las grandes materias pendientes sobre el tema. Como se ha visto a lo largo de los capítulos anteriores, la situación de las clases campesina y obrera habían sido y son verdaderamente alarmantes, tanto en el sentido económico como en el de respeto a sus derechos sociales; por ejemplo los derechos de huelga y asociación en la clase obrera quedaron excluidos en la lógica envolvente de un Estado unipartidista y presidencial.

La situación campesina, donde se incluye a las mayorías campesinas, encontraba espacio en la praxis del priismo, sobre la base del corporativismo de Estado. La llamada



Confederación Nacional Campesina se volvió un centro de demagogia y de servilismo hacia el presidente; de lo discutido en sus reuniones y de lo recogido en sus minutas se pretendían crear políticas públicas, puesto que la Confederación es el organismo reconocido oficialmente. Estas políticas fracasaban, pues se construían solamente de datos falsos y maquillados.

El metadiscurso del partido en el poder sobre una aplicación de los paradigmas revolucionarios asentados en la Constitución del 17, se fue erosionando y quedó sólo como un discurso para iniciar los actos de algunas fechas cívicas.

La realidad distaba mucho de aquellos pronunciamientos hechos en el Plan de Ayala y de las acaloradas discusiones del artículo 27 constitucional. Las modalidades del tipo de propiedad comunal y ejidal habían sido atacadas desde un comienzo; los grandes latifundios se volvieron a crear como consecuencia de un inadecuado registro y repartición de tierras, los mismos vicios se implantaron de facto por un pequeño sector de terratenientes como fruto de la nueva clase revolucionaria.

La organización campesina e indígena se convirtió en una constante para poder enfrentar tanto a terratenientes, latifundistas y empleados federales, muchas de las veces se llegó a las hostilidades armadas, casi en todo el Siglo XX. Pero el Estado con la fuerza que detenta, no permitió que la información se difundiera, aún así muchos movimientos indígenas se reivindicaron a través de la guerra de guerrillas.

Para el periodo presidencial de 1988 a 1994, uno de los tantos compromisos del candidato y luego presidente Carlos Salinas de Gortari fue el de reformar la Constitución para dar un margen mayor de aprovechamiento a los tipos de ayuda a poblaciones

indígenas. Por lo cual en base en las facultades presidenciales consagradas en la fracción I del Artículo 71 de la Constitución, el presidente presenta la iniciativa al Congreso para adicionar el artículo 4º, quedando establecida como decreto y entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el año de 1992.

El Decreto sostiene "... que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas", por lo cual después de setenta y cinco años de haberse promulgado la primera constitución de corte social, el Estado mexicano reconoce su propia composición dejando claro que se trata solamente de una parte de todo un conjunto de acciones.

No bastaron las buenas intenciones para acabar de tajo con una situación que lleva siglos, se suman la inoportuna discusión en el Congreso para crear la nueva ley y las condiciones políticas y sociales que atravesaba el país. Se irrumpe con una declaración "La Primera Declaración de la Selva Lacandona"<sup>138</sup>, donde se hace pública la presencia de un grupo armado autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); se basa en el Artículo 39 de la Constitución mexicana para confrontar a un gobierno ilegítimo y declarándole la guerra al Ejército federal mexicano.

Las hostilidades duraron once días en las cuales hubo muchas bajas principalmente de civiles que no tenían ninguna relación con alguno de los bandos. Se llegaron a terminar "formalmente" los enfrentamientos el 12 de enero, mediante una declaración unilateral del

---

<sup>138</sup> "Primera Declaración de la Selva Lacandona" en Coordinación Para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, SEGOB, *Chiapas con Justicia y Dignidad Memoria de los Acuerdos, Compromisos, Acciones y Obras*, México, 2000, p. 145.

cese al fuego por parte del gobierno, y haciéndose un llamado a resolver el conflicto por medio del diálogo y la negociación.<sup>139</sup>

Para el 21 de febrero se inician una serie de pláticas en el marco del “Diálogo para las Jornadas de la Paz”, en la Catedral de San Cristóbal de las Casas, con representación del gobierno encabezada por Manuel Camacho Solís como titular del Comisionado por la Paz y la dirigencia del EZLN.

El 10 de junio del mismo año el EZLN rechazó el acuerdo que había negociado con el gobierno, formulando sus pretensiones en “La Segunda Declaración de la Selva Lacandona”, declarando en ella que existía un hostigamiento por parte de las fuerzas militares gubernamentales y una militarización en el país en especial en las regiones donde la población apoyaba a la dirigencia del EZLN, por lo tanto rompía con el compromiso y lanza la Convocatoria para la Convención Nacional Democrática, manteniendo el cese al fuego.<sup>140</sup>

El 11 de octubre se rompe cabalmente con el diálogo por las tensiones entre el EZLN y el Gobierno federal.

Para el 11 de marzo de 1995 Ernesto Zedillo Presidente de la República envía al Congreso “la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas” que se aprueba unánimemente por ambas Cámaras.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 16 y 147 a la 154.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 17.

Mediante ésta Ley se pretende llegar a un entendimiento mínimo entre las partes y señala:

- I. Asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro de un pleno respeto al Estado de Derecho;
- II. Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensuadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de Derecho y a través de las vías institucionales;
- III. Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el Estado de Derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;
- IV. Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;
- V. Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y
- VI. Promover los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1° de enero de 1994.<sup>142</sup>

Interpretando el sentido de la Ley, durante los treinta días naturales inmediatos las autoridades judiciales y de procuración de justicia mantendrían suspendidos los procedimientos en contra de los integrantes del EZLN, lo cual sólo se respetó en parte.

Otro de los puntos importantes en ésta Ley es el carácter jurídico que se le dio al EZLN, en su artículo 1° párrafo segundo:

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifican con una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucra en el conflicto...<sup>143</sup>

También mediante la Ley se crean la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER), como órganos de intermediación, las funciones estuvieron orientadas a los siguientes puntos.

<sup>142</sup> Ibidem, pp. 88 y 89.

<sup>143</sup> "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas", Ibidem, pp. 292 y 293.

### COCOPA:

- I.- Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere la Ley;
- II.- Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación mencionada anteriormente;
- III.- Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y
- IV.- Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de la Ley.<sup>144</sup>

Por su parte la COSEVER tuvo las siguientes facultades:

- I.- Dar seguimiento a los compromisos pactados dentro del proceso de concordia y pacificación, con el propósito de promover el cabal cumplimiento de los mismos;
- II.- Proponer reformas jurídicas que se deriven del acuerdo de concordia y pacificación previstos en esta Ley, y
- III.- Publicar de manera periódica las acciones emprendidas y los resultados alcanzados, derivados del acuerdo para la concordia y pacificación, tendientes a resolver los problemas que dieron lugar al conflicto a que se refiere la presente Ley.<sup>145</sup>

Pasado más de un año se conjuntaban los requisitos para poder seguir sentados frente a frente Gobierno y el EZLN, para llegar a un acuerdo; sirviendo de base la "Ley para el Diálogo".

El 9 de abril de 1995, como fruto de los avances en las pláticas de negociación, en el poblado de San Miguel, Municipio de Ocosingo en el mismo estado de Chiapas, se reunieron las delegaciones, con la mediación de los organismos creados mediante ley para

---

<sup>144</sup> *Ibidem*, pp. 89 y 90

<sup>145</sup> *Idem*.

ello, la CONAI y la COCOPA acordándose los principios básicos del diálogo y negociación.<sup>146</sup>

Para septiembre del mismo año la sede del diálogo fue en San Andrés Larráinzar. Acordándose en la agenda general la mecánica y la participación de asesores e invitados por las dos partes.

Los Acuerdos de San Andrés abarcan el tema de la agenda del diálogo correspondiente a la mesa 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, que se ampliará posteriormente; mesa 2. Bienestar y Desarrollo; mesa 3. Democracia y Justicia y mesa 4. Derechos de la mujer indígena.

Los Acuerdos de San Andrés se componen de cuatro documentos tendientes a una serie de principios y compromisos que las propias partes se comprometieron a realizar: "la construcción de un pacto social, integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado".

Los documentos son.

1. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional.
2. Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional.
3. Compromiso para Chiapas del Gobierno del Estado, del Federal y el EZLN.
4. Acciones y medidas, compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado, del Federal y el EZLN.

El avance de ésta mesa fue un pronunciamiento conjunto del 16 de febrero de 1996.

---

<sup>146</sup> ALONSO, Jorge, "Las contradicciones en torno a los Acuerdos de San Andrés" en op. cit., p. 106.

Para el 29 de agosto el EZLN emite un comunicado con el cual se suspende el diálogo hasta que no se cumplan con cinco requisitos: "liberación de todos los presos zapatistas actualmente presos y de las bases de apoyo zapatistas detenidas en el norte de Chiapas; interlocutor gubernamental con capacidad de decisión, voluntad política de negociación y de respeto a la delegación zapatista; instalación de la comisión de seguimiento y verificación, y cumplimiento de los acuerdos sobre derechos y cultura indígenas; propuestas serias y concretas de acuerdos para la mesa de 'democracia y Justicia' y compromiso de lograr acuerdos en este tema; y fin al clima de persecución y hostigamiento militar y policiaco en contra de los indígenas chiapanecos, y desaparición de las guardias blancas o una ley que reconozca institucionalmente y las uniforme para que no operen impunemente."<sup>147</sup>

Las negociaciones se enfrascaron en un franco retroceso, a través de los medios sólo había espacio para críticas e imputaciones entre ambos bandos. Para agravarse la situación el 22 de diciembre en el poblado de Áctéal, municipio de Chenalhó, 45 indígenas tzotziles pertenecientes al grupo denominado "Sociedad Civil Las Abejas" son asesinados por un grupo civil armado; el EZLN culpa al Gobierno Federal y a militantes estatales del PRI, agudizándose más las pláticas.

Por su parte el Gobierno Federal rompe tácita y expresamente muchas veces las negociaciones como el propio EZLN, buscándose excusar y justificar sus actitudes. Para ello, y así quitar una mala impresión ante la sociedad civil, presenta el 15 de marzo de 1998 la iniciativa por parte del Presidente Zedillo sobre el tema de "Derechos y Cultura Indígena" al Senado.

---

<sup>147</sup> Coordinación Para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, SEGOB, op. cit., p. 18.

También en el mismo año el Partido Acción Nacional (PAN) presentó ante el Senado un proyecto sobre el tema de derechos indígenas, teniendo mínimas diferencias con la propuesta presidencial.

El 7 de septiembre de 1999 el Secretario de Gobernación Dióodoro Carrasco anuncia un documento para seguir adelante con el diálogo.<sup>148</sup>

En el año 2000 las expectativas para el cumplimiento de lo pactado cobró mucha más vigencia, puesto que perdió en las elecciones presidenciales el partido en el poder. El nuevo presidente electo Vicente Fox prometió en muchos de sus discursos y planes una pronta salida al conflicto de Chiapas y el reconocimiento cabal de los compromisos de Estado.

Para el 2001 la noticia fue la "marcha zapatista" que fue de Chiapas hacia la Capital de la República para manifestarse a favor del compromiso contraído por el Gobierno Federal y la expedición de la "Ley indígena".

En diciembre del 2000 ya se había mandado la iniciativa de la COCOPA al Congreso, pero a ésta iniciativa se le pusieron trabas, ella había sido reconocida por el propio EZLN y el gobierno la desconocía proponiendo otra en abril.

En mayo del 2001 se vino la "contrarreforma", se aprobó un dictamen por parte de los senadores, pasándose a la siguiente etapa constitucional de turnarla a las legislaturas de los estados. Después de las votaciones en las legislaturas de las Cámaras de los estados, el

---

<sup>148</sup> *Ibidem*, p. 21.



conteo quedó en 17 estados a favor y 10 en contra, incluidos en éstos últimos los de mayor índice de población indígena: Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Guerrero.

En un acalorado cruce de opiniones el día 14 de agosto el presidente en turno de la COCOPA Emilio Ulloa, reunido con demás integrantes manifestó al Presidente de la República Vicente Fox sobre sí su pronunciamiento de “que la Ley indígena es perfectible”, fuese una realidad al momento de turnársele y ejercer el derecho de veto, para realizar las observaciones pertinentes.<sup>149</sup>

El Presidente podía ejercer su derecho de veto según lo establecido en el Artículo 72 inciso b y c de la Constitución; teniendo diez días hábiles para hacerle las modificaciones necesarias, congruentes con el espíritu de la reforma constitucional. El “derecho de veto” es un diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, y no una imposición como muchos lo presentaban.

El dictamen de la “Ley Indígena” paso completamente y se publicó el día 14 de agosto del 2001; diversas organizaciones se manifestaron descontentas por la posición de la Presidencia de la República a no cumplir con su palabra de solucionar la cuestión indígena, algunas de ellas fueron organizaciones integrantes del Congreso Nacional Indígena (CNI), junto con intelectuales y algunos partidos políticos.<sup>150</sup>

El análisis de cada uno de éstos sucesos se explica definitivamente a lo largo del capítulo.

---

<sup>149</sup> La Jornada, 14 de agosto de 2001.

<sup>150</sup> La Jornada, 15 de agosto de 2001, p. 3.

### **1.Un Antecedente: La Reforma del Artículo 4º Constitucional de 1992.**

Para el periodo presidencial del año de 1998 a cargo del Presidente Carlos Salinas, se inició con una serie de políticas públicas puestas en marcha para solucionar la pobreza en el país. Las cuales exigían modernización con justicia social; así se implementó el Programa Nacional de Solidaridad conjuntamente con el Plan Nacional de Desarrollo.

El 7 de abril de 1989 el Presidente Salinas instaló en Palacio Nacional la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México a cargo del Instituto Nacional Indigenista. Con ello se comprometió a reconocer constitucionalmente a las comunidades indígenas.<sup>151</sup>

La redacción del párrafo que adicionó el Artículo 4º constitucional estuvo a cargo del Lic. Jorge Madrazo, quien lo mandó al Presidente el cual lo presentó el día 7 de diciembre de 1990 al Congreso de la Unión con el nombre de "Decreto que Adiciona el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Contiene una exposición de motivos basada en mucho en el trato injusto del Estado mexicano hacia los indígenas, la necesidad de reformar la constitución y la pertinencia de integrar los derechos colectivos en la dogmática constitucional vigente.

En la exposición de motivos se expresa que la doctrina constitucionalista sólo reconoce a los derechos sociales en un ámbito relativamente reducido; señala que la esencia de la Constitución del 17 tuvo la certeza de reconocer derechos sociales, que poco a

---

<sup>151</sup> INI, SEDESOL, SOLIDARIDAD, *Perspectivas Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México*, México, 1992, p. 25.

poco fueron encontrando espacios en los discernimientos teóricos y procesales. Los artículos 41 y 133 de la Constitución tenían un principio que debía de superarse: “que ni al legislar, ni al aplicar la ley, se puede contravenir lo establecido en ella”, lo cual debería de tomarse en cuenta para la modificación, pero también de debería de hacer énfasis en lo novedoso del reconocimiento pluricultural.<sup>152</sup>

Se argumentó que la reforma iba encaminada a reconocer una garantía social, por ello debería de ser realizada.

Justificando el contenido jurídico, se pasa en la misma exposición de motivos, al tema social enumerando las causales tanto de desigualdad, marginación y exclusión social sufridos por los pueblos indígenas. Por lo tanto se llevó a la tarea —señala el documento— mediante las instancias de gobierno a realizar 228 actos, destacando reuniones regionales en las entidades con presencia indígena, donde se recibieron dos mil ponencias a favor de la reforma.<sup>153</sup>

El consenso tanto de comunidades indígenas, organizaciones y especialistas convergían en la conclusión de la necesidad de una reforma constitucional en materia indígena por lo que se recogió ese sentir en el Decreto que a la letra dice:

**ARTÍCULO ÚNICO.**-Se adiciona un primer párrafo al Artículo 4° 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 4°.**- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en los que

<sup>152</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 103.

aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.<sup>154</sup>

La iniciativa se turnó al Congreso y en el año de 1992 fue publicada y entró en vigor sin ningún cambio.

La reforma al Artículo 4º Constitucional fue considerada como la primera etapa de una serie de modificaciones a la ley que debería de pasarse a las leyes federales, constituciones estatales, leyes estatales y ordenamientos municipales para hacer realidad los cambios en la Constitución.

## **2. Los Acuerdos de San Andrés y la "Ley COCOPA".**

Los Acuerdos de San Andrés y la llamada "Ley COCOPA" corresponden a fechas diferentes, pero a situaciones relacionadas en un conflicto, producto de las convergencias y de las divergencias manifestadas en cada uno de los documentos.

En septiembre de 1995, a un año y meses de haber comenzado el conflicto, las partes ya sentadas en la mesa de negociaciones estuvieron representadas por Marco Antonio Bernal, Jorge del Valle Cervantes, Gustavo Iruegas, Tomás Angeles Dahuhare y Javier Centeno por parte del Gobierno Federal y el EZLN por: Tacho, David, Ramón, Zebedeo, Rubén, Fernando y Rafael.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 106.

<sup>155</sup> Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, SEGOB, *op. cit.*, p. 17.

Los "Acuerdos" abarcaron el tema de la agenda del diálogo correspondiente a la mesa de "Derechos y Cultura Indígena", enmarcados en cuatro documentos. Llegando a un pronunciamiento conjunto firmado el 16 de enero de 1996.

El pronunciamiento establece "un pacto social, integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Partiendo también de una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas y la sociedad, en el marco de una reforma al Estado.

Para el 29 de agosto el EZLN rompe las pláticas argumentando un constante asedio por parte de las fuerzas armadas y los grupos de choque como también la falta de compromiso del Gobierno.

Consecutivamente la COCOPA presenta un documento basado en los Acuerdos de San Andrés con el reconocimiento del EZLN para dar salida al conflicto; el documento es conocido como la "Ley COCOPA". El Gobierno no acepta el documento argumentando que no cumplía con los "Acuerdos" y le realiza observaciones.

Las observaciones fueron un pretexto para no aceptar la iniciativa de la COCOPA; éstas estaban directamente conducidas a disminuir las pretensiones sobre autonomía, reforma del Estado y territorio. El 12 de marzo de 1998 el Partido Acción Nacional presentó al Senado un proyecto de reformas constitucionales pretendiendo equilibrar las propuestas.

Finalmente los Acuerdos de San Andrés y la "Ley COCOPA" siguen sin cumplirse y es la base argumentativa jurídica del EZLN para volver al diálogo, pero como se sabe se llegó a la aprobación de la Ley Indígena del 2001 sin reconocer de pleno éstos documentos.

A continuación se presenta un análisis de los Acuerdos de San Andrés y un cuadro comparativo de la "Ley COCOPA", los Acuerdos, las observaciones del Gobierno Federal y las propuestas de Acción Nacional.

Los Acuerdos de San Andrés<sup>156</sup> constan de cuatro documentos:

1. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional.
2. Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional.
3. Compromiso para Chiapas del Gobierno del Estado, del Federal y el EZLN; y
4. Acciones y medios, compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado, del Federal y el EZLN.

En el primer documento se señala el grave problema agrario nacional y la necesidad de reformar el Artículo 27 constitucional a favor de las clases menos favorecidas, la campesina, incluida en ella los indígenas. Como también la implementación de un desarrollo sustentable respetuoso de los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas.

Todo ello se debe de dar en un marco más amplio, en la reforma del Estado, repercutiendo en las formas de gobierno federal y local basándose en los principios y

---

<sup>156</sup> El documento fue tomado de *idem*, pp. 298 a 329.

fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Respetándose las tradiciones, instituciones y organizaciones sociales.

La traducción en un ámbito contractual corresponde al Estado reconocer cabalmente a los pueblos indígenas en la Constitución general, promoviendo y garantizando la libre determinación de los pueblos indígenas a través de la autonomía asegurando la unidad nacional.

Se compromete a garantizar el acceso pleno a la justicia y a la jurisdicción del Estado mexicano, reconociendo y respetando los sistemas normativos internos pero también garantizando los derechos humanos.

Promover las manifestaciones culturales, la educación bilingüe e intercultural, la satisfacción de necesidades básicas, impulsar el empleo y protección a los indígenas migrantes en el interior y en el exterior de la República mexicana.

Se debe dar una nueva relación basada en los principios contraidos.

El Gobierno Federal asume como acción del Estado, una relación de pluralismo en razón de los pueblos indígenas. Avanzando con un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

El reconocimiento de la libre determinación para efecto de ser los actores decisivos de su propio desarrollo, practicando una autonomía diferenciada en todos los niveles de gobierno y sin menoscabo de la soberanía nacional.

También se debe dar un nuevo marco jurídico para el respeto mutuo, consagrándose los derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas. Reconociéndoseles como entidades de derecho público con la regulación de la libre determinación y autonomía.

Por ello la Constitución general, las locales y leyes deben de reformarse en especial el artículo 4º, 115 y demás relacionados con las reformas anteriores.

La legislación para las reformas en cuanto autonomía y libre determinación deberán de tomar en cuenta:

- a) Las diferentes culturas, situaciones geográficas y organización política.
- b) Las modalidades concretas de la autonomía corresponden a los propios indígenas.
- c) Para ello deberá de considerarse: la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal, la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón de asentamiento nacional y la situación geográfica, los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno.

El segundo documento concerniente a las "propuestas conjuntas" señala lo siguiente:

La celebración de un pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental.

Se señala la necesidad de configurar una atribución concurrente en las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, creando distribuciones políticas, administrativas,



económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza.

Establecer una reemunicipalización basada en las necesidades propias de los pobladores.

La promoción para que el Derecho Positivo Mexicano reconozca autoridades, normas, procedimientos de resolución de conflictos internos y de espacios jurisdiccionales.

A sí también el fortalecimiento del sistema federal y una descentralización basada en la democracia.

Para los documentos tercero y cuarto enfocados a Chiapas los compromisos, acciones y medidas estén encaminados para que los cambios dados en la Constitución general se hagan en lo local.

Se busca una reemunicipalización a través de una Comisión, comprometiéndose el Ejecutivo a respaldar las resoluciones que adopte dicha comisión, que presentará al Poder Legislativo derogándose el actual acondicionamiento a la aprobación de la mitad de los ayuntamientos.

Retomando lo anterior a continuación se presentan unos cuadros comparativos con las propuestas de cada una de las partes.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Los cuadros son tomados del libro Coordinación Para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, op. cit., pp. 342 a 350; las Propuestas del PAN son tomadas de La Jornada "Suplemento Masiosare" del 21 de enero de 2001, pp. 4, 5, 7 y 8.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>ARTÍCULO 4).- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>"...pueblos indígenas, que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas..."</p>		<p>Define a los pueblos indígenas como: "aquellos reconocidos por la ley y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado."</p>
<p>Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de éstas, a la autonomía como parte del Estado mexicano.</p>	<p>La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional... El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país. El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas ... sin menoscabo de la soberanía nacional. El Estado mexicano se compromete a no intervenir unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias</p>	<p>(OBSERVACIÓN I DEL GOBIERNO FEDERAL) Aún cuando el texto COCOPA habla de autonomía "como parte del Estado mexicano", no expresa con claridad la autonomía que debe corresponder a los pueblos indígenas. Tampoco a la relación con el resto de los principios, instituciones y, en general, organización del Estado mexicano, claramente establecidos en San Andrés.</p>	<p>Las comunidades indígenas gozarán de autonomía expresada y ejercida dentro del ámbito municipal, en los términos que establezcan las Constituciones de los Estados. Para su ejercicio los ayuntamientos deberán elaborar cartas municipales, las cuales serán aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenezcan.</p>

	vigentes de aprovechamiento de recursos naturales, en tanto se respeten el interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano.		
--	--	--	--

En relación con el punto de desacuerdo sobre autonomía, la COCOPA nunca señala que los pueblos indígenas deban estar fuera o separados del Estado mexicano; la lectura sobre los "Acuerdos" por parte del gobierno sobre el Estado Nacional, la unidad y soberanía no está en desacuerdo con los puntos señalados en la "Ley COCOPA".

La preocupación de los asesores del gobierno fue la ver siempre en el tema de autonomía una traba, puesto que para ellos esto significaría que los propios pueblos indígenas podrían crear sus propias medidas y lo cual ya no tendría aplicación para las políticas colonialistas del gobierno.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS DE SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.</p>	<p>Los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.</p> <p>El Gobierno Federal se comprometió a reconocer los derechos sociales de tales pueblos para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades fundamentales y sus instituciones internas.</p> <p>A sí mismo, se comprometió a reconocer sus derechos económicos para que se desarrollen esquemas alternativos de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la producción.</p>		<p>Se debe de respetar sus usos y costumbres en el ámbito interno de su organización.</p>
<p>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;</p>	<p>Las reformas legales deberán partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna.</p> <p>El Estado debe reconocer y respetar las especificidades culturales, los sistemas normativos internos y los procedimientos de resolución de conflictos internos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a los derechos humanos.</p> <p>Que los juicios y decisiones sean convalidados, mediante procedimientos simples.</p>	<p>(OBSERVACIÓN II DEL GOBIERNO FEDERAL)</p> <p>Un caso específico de la observación anterior es el de los sistemas normativos:</p> <p>En los Acuerdos de San Andrés expresamente se señala que no se pretende crear fueros especiales y que la convalidación de sus procedimientos, juicios y decisiones por las autoridades jurisdiccionales será mediante "procedimientos simples". La redacción de ésta fracción en el texto de COCOPA configura fueros indígenas especiales ya que, de manera imperativa ("serán convalidados") y sin que</p>	

	por las autoridades jurisdiccionales del Estado.	exista una disposición legislativa de por medio, determina la convalidación por las autoridades del Estado. Esta imperatividad y omisión respecto de los procedimientos de convalidación se aparta de lo acordado en San Andrés.	
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;	El Estado debe aceptar los procedimientos de los pueblos indígenas para designar sus autoridades y reconocimiento a las mismas. Asimismo, debe garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno. Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.	(OBSERVACIÓN II DEL GOBIERNO FEDERAL.) En el texto de la COCOPA, los "ámbitos de la autonomía" son los señalados en las siete fracciones del art. 4º, incluidas por lo tanto la III. Así lo señala expresamente la iniciativa de la COCOPA en el párrafo 2º de éste artículo. En consecuencia, la expresión "en los ámbitos de autonomía" ubicada en esta fracción, además de ser innecesariamente repetitiva, da la idea de que hay una autonomía diferente a la prevista en el multicitado art. 4º.	
IV.- Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales;	Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones.		

Es de acuerdo con relación a las observaciones respecto a la COCOPA sobre que la igualdad debe de ser un imperativo en el ámbito de representación nacional. Pero en lo que respecta a las especificidades de las particularidades étnicas, su propia regulación interna debería de ser reconocida, en el marco legal previamente establecido.

Respecto a la observación del gobierno sobre “fueros” esto no es así, el reconocimiento a los derechos sociales de los pueblos indígenas implica una concepción “amplia” del Derecho, equivaliendo a una relación con el Estado y los grupos socialmente diferentes encontrados en una situación de desventaja frente a la “mayoría” nacional.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS DE SAN ANDÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>V.- Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación;</p>	<p>No intervenir unilateralmente en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de recursos naturales, en tanto se respeten el interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano.</p> <p>Derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la nación.</p> <p>Acciones de rehabilitación de los territorios en términos del Art. 13.2 del Convenio 169 de la OIT (totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan).</p> <p>En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales.</p> <p>Legislar para que se "garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas", tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenida en el Convenio 169 de la OIT.</p>	<p>(OBSERVACIÓN III A DEL GOBIERNO FEDERAL)</p> <p>Los Acuerdos de San Andrés enmarcan el uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos naturales a que tienen derecho los pueblos indígenas, el respecto al interés nacional y público y los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano.</p> <p>Entre estas últimas, se comprende desde luego a las distintas modalidades de tenencia de la tierra que consagra el artículo 27 constitucional. Toda vez que la iniciativa de la COCOPA omite la referencia explícita, que sí contienen los Acuerdos, al resto del marco constitucional, establece como la única modalidad, la colectiva, en detrimento de las demás. Esto provocaría un grave problema social.</p> <p>Adicionalmente, la iniciativa de COCOPA insertó el término "territorio" -entendido como el ámbito espacial de validez del orden jurídico estatal- de manera exclusiva y excluyente del resto del territorio nacional. Esto no fue el sentido de San Andrés.</p> <p>Por lo que concierne a la referencia que hacen los Acuerdos al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT, San Andrés lo vincula con las acciones de rehabilitación y no para establecer el territorio indígena como</p>	

		un elemento de un estado, que pudiera fraccionar al territorio nacional.	
VI.- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y	Reconocimiento de sus derechos culturales; desarrollar su creatividad y diversidad cultural. Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural.		

La cuestión de las modalidades de la tenencia de la tierra es un tema complejo, en este sentido la postura de la COCOPA y los Acuerdos hablan de lo mismo; de respetar los territorios cuyo dominio directo corresponda a la Nación. El gobierno vuelve a entender al uso, disfrute y aprovechamiento como un aspecto de la autonomía "mal entendida".

Para el gobierno este aspecto es una limitante al desarrollo, puesto que, la mayoría de los recursos naturales, energéticos, biológicos y genéticos se encuentran en las tierras donde están asentados los pueblos indígenas.



TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS DE SAN ANDÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>VII.- Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.</p>	<p>Dotar a los pueblos indígenas de sus propios medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello se propondrá a las instancias nacionales respectivas, la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. Legislar sobre el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación.</p>	<p>(OBSERVACIÓN III B DEL GOBIERNO FEDERAL.) Loas Acuerdos de San Andrés prevén la expedición de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios, y no un régimen de excepción a la facultad del Congreso de regular dichos medios. Como puede observarse, el texto COCOPA la referencia a esta ley, con lo cual se establece un derecho constitucional directo, en violación al régimen en materia de medios de comunicación, su concesión y permiso. De aquí resulta que mientras que el resto de los mexicanos sí deben de sujetarse a este régimen, los pueblos indígenas no lo harían, dando lugar a un fuero especial que explícitamente rechaza San Andrés.</p>	
<p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.</p>	<p>Que la educación que imparta el Estado sea intercultural. Combatir toda forma de discriminación y corrección de desigualdades económicas y sociales. En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social.</p>		
<p>Las autoridades educativas federales,</p>	<p>Incorporación del conocimiento de diversas</p>	<p>(OBSERVACIÓN III C DEL GOBIERNO</p>	

<p>estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones públicas y privadas. Asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural.</p>	<p>FEDERAL) En el texto de San Andrés se busca garantizar la educación bilingüe e intercultural y la participación de los pueblos indígenas para lograrlo. Con ello no se busca romper con el principio de educación nacional y, por ende, no se cuestiona la facultad del Ejecutivo Federal establecida en la fracción III del artículo 3º constitucional, para determinar los planes y programas de estudio, en toda la República, con el fin de asegurar la identidad nacional. Al incluir a los estados y Municipios en la definición de los programas educativos, el texto de la COCOPA hace una excepción al artículo 3º, fracción III constitucional, lo que nunca pretendieron los Acuerdos de San Andrés.</p>	
---	--	--	--

En el caso de los derechos sobre la concesión y adquisición de los medios de comunicación por parte de los pueblos indígenas, creo que en los tres documentos se habla de lo mismo. Pero la observación del gobierno es acertada, al hablar de la creación de una ley para ello.

En el aspecto de la educación la COCOPA nunca busca desconocer lo establecido en el Artículo 3º fracción III, lo que busca es una nueva forma de realizar la educación bilingüe e intercultural. La educación estaría en una relación estrecha entre las diversas instancias de gobierno conjuntamente con los pueblos indígenas.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS DE SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.	Políticas para proteger indígenas migrantes tanto en territorio nacional como en el extranjero.		
Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales.	Asegurar la corresponsabilidad del gobierno y de los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones sobre indígenas. Transformar las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan con ellas que sean concebidas y operadas por los propios pueblos indígenas conjuntamente con el Estado.		
Las constituciones y leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados.	Proponer a los Congresos de los estados que consagren las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país. Impulsar, en un marco de respeto republicano, que se tomen en consideración los criterios que se enuncian en el punto 6 del apartado "nuevo marco jurídico" (referente a la autonomía diferenciada) para la legislación estatal.		
Artículo 115.- Los Estados adoptarán... I.- A IV... V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la		San Andrés ninguno de los puntos a que se refiere esta fracción V, que ya están plasmados en el artículo 115 constitucional vigente. Adicionalmente se hace la observación siguiente: No puede hablarse de	Los ayuntamientos tendrán el derecho de iniciativa para proponer una carta municipal, que deberá ser aprobada por la legislatura del estado y que fijará las bases o modalidades para su organización y

<p>zonificación y planes y programas de desarrollo municipal y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirá los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.</p>		<p>desarrollo "municipal y urbano". En todo caso, se puede hablar de desarrollo "rural y urbano" en un municipio.</p>	<p>administración conforme a sus características sociales y culturales. La legislación local deberá asegurar el ejercicio pleno de este derecho y de los contenidos en el artículo 4º de esta Constitución.</p>
--	--	---	---

La observación del gobierno sobre el renglón de desarrollo municipal queda totalmente fuera de forma y de contenido. La Constitución habla de un "municipio libre" en cuanto a su organización y expedición de reglamentos y disposiciones de carácter administrativo; el asunto de las tierras es un avance hacia el reconocimiento efectivo de los niveles de gobierno y en el sentido de los Acuerdos de San Andrés en relación al nuevo pacto social. En lo que respecta a la redacción de "municipal y urbano" o "rural o urbano" es sólo una apreciación de redacción y lleva sólo consigo una simple modificación.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán la 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 en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</p>			
<p>IX.- Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que haga valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p>	<p>Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía, se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que haga valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>Respetar el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo.</p>	<p>(OBSERVACIÓN II DEL GOBIERNO FEDERAL.) San Andrés fue muy claro al establecer que el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas es dentro del nuevo marco constitucional de autonomía a que se refiere el artículo 4º antes comentado. El texto de la COCOPA lo consigna como un derecho absoluto, esto es, fuera del marco constitucional del art. 4º, con lo cual está indebidamente establecido un cuarto nivel de gobierno diferente de los tres que establece la Constitución.</p>	
<p>Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios</p>	<p>Reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de</p>	<p>(OBSERVACIÓN II DEL GOBIERNO FEDERAL.) El texto COCOPA</p>	<p>Elimina la palabra "pueblos".</p>

<p>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.</p>	<p>asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Que las autoridades competentes realicen 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.</p>	<p>introduce el concepto "municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena". San Andrés utilizó una expresión diferente: "municipios con población mayoritariamente indígena". Un municipio no puede reconocer su pertenencia a otra instancia distinta a la entidad federativa de la que forma parte, de acuerdo a lo establecido en el art. 115 constitucional.</p>
---	---	--

La observación del gobierno respecto a la autonomía esta relacionada con las consideraciones anteriores, por lo cual cabe decir que no se trata de una noción alterna o un nivel de gobierno nuevo.

En realidad la razón de lo establecido en la "Ley COCOPA" es reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público y los propios Acuerdos lo señalan, el gobierno hace caso omiso.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>X.- En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias a fines 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.</p>	<p>Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquél que en el marco del concepto general de esta institución política permita la participación indígena en su composición e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos. Garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas.</p>	<p>(OBSERVACIÓN II DEL GOBIERNO FEDERAL) San Andrés claramente se refiere a la participación indígena dentro de la estructura municipal existente en términos del art. 115 constitucional, y todavía aclara expresamente que no busca un tipo diferente de municipio. En tanto que el texto de la COCOPA otorga a los habitantes de un municipio el derecho para que definan los procedimientos de elección de sus autoridades y para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, sin hacer referencia al marco municipal existente, como lo hace San Andrés. De esta manera, establece formas de gobierno municipal no reconocidas en la Constitución. Además, el texto COCOPA reitera en esta fracción el concepto "municipios que asuman su pertenencia a un pueblo indígena" sobre el cual ya se comentó anteriormente. Los Acuerdos fueron muy claros al establecer el derecho, y su alcance, a participar en la integración del municipio con población mayoritariamente indígena, en la integración de los ayuntamientos y la elección de sus representantes, todo ello en el marco de la</p>	

		institución	
Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá de realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.	Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá de realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.		
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.	En las reformas legislativas deberá determinarse que 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.		

La regulación tiene una lógica, no se trata de crear otra entidad de gobierno; mediante la autonomía se llega a una regulación de entidad propia: entidades de derecho público con representación con las entidades de gobierno como los municipios. El municipio funge como la instancia para las relaciones "externas", mientras que en el "interior" de las comunidades la autonomía permite un diálogo entre ellas.



TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>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.</p>	<p>Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones. Prever a nivel constitucional mecanismos necesarios que aseguren una representación política adecuada a las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los Congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales.</p>		<p>En la conformación de distritos electorales, además del criterio poblacional y otros que señale la ley, se tomará en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas.</p>

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO ACUERDOS DE SAN ANDRÉS	OBSERVACIONES	PAN
<p>XXVIII.- Para expedir las 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.</p>	<p>Impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas. Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias de Gobierno Federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección a la naturaleza entre esas instancias políticas.</p>	<p>(OBSERVACIÓN IV DEL GOBIERNO FEDERAL) El compromiso en el contexto de San Andrés es configurar un sistema donde los tres ordenes de gobierno incidan en la atención de la problemática de los pueblos indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, el texto de la COCOPA interpreta lo anterior como la necesidad de que el Congreso emita una ley para precisar "la concurrencia". Esto traería serias dificultades debido a que: Una ley de esa naturaleza es una medida fuertemente centralizadora, contraria al impulso del federalismo que se pretende en San Andrés. Los distintos niveles de gobierno tendrían que esperar a que el Congreso emitiera dicha ley para saber cuál es su responsabilidad y competencia en asuntos indígenas. En tanto esto no suceda, las entidades federativas no podrían expedir las leyes necesarias para recoger los principios constitucionales referentes a los pueblos indígenas. Ya existen disposiciones en las constituciones estatales que prevén algunos de los principios de los Acuerdos de San Andrés, por lo que sería complicado determinar en que medida resultaría válido que la ley general</p>	

		previera cuestiones distintas a las ya previstas por los estados de la Federación. En la ley general se tendría que hacer una distribución de competencias que no queda clara debido a que en esta materia, siguiendo el contexto de San Andrés, no debería de haber facultades exclusivas ni de la Federación, ni de los estados ni de los municipios, sino que cada uno deberá actuar en el ámbito de sus respectivas competencias.	
--	--	---	--

En este sentido la concurrencia quedaría claramente definida con un cabal reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas.

### **3. La Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena del gobierno de Vicente Fox del año 2001**

Para comienzos del año 2001 la situación en el conflicto cambia, la primera vez que concurría una marcha de un grupo “beligerante” de su zona de resguardo hacia la capital del país, exigiendo los compromisos contraidos por el Gobierno Federal en los Acuerdos de San Andrés.

La marcha partió de la selva chiapaneca y concluyó con una serie de discursos en la tribuna del Congreso de la Unión.

Las exigencias eran las mismas: cumplimiento a los “Acuerdos” y reconocimiento a la propuesta presentada por la COCOPA.

En el mes de mayo un grupo de senadores: Manuel Bartlett del PRI, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado; Demetrio Sodi del PRD y Felipe de Jesús Vicencio del PAN, como Presidente de la COCOPA- entre otros- se reunieron casi en secreto para crear y aprobar un dictamen para turnarlo posteriormente al Presidente.

El dictamen se conoció y, hubo muchas inconformidades sobre los puntos relacionados con la autonomía, tierra y reconocimiento como entidades de derecho público, que fueron los motores del conflicto. Se hizo caso omiso por parte de los congresistas y se turno el dictamen a las legislaturas de los estados.

Las votaciones en conjunto en las legislaturas quedaron 17 estados a favor y 10 en contra, con lo cual se cumplía con el requisito constitucional del artículo 135 constitucional.

El Presidente pudo ejercer “el derecho de veto” consagrado en el artículo 72 constitucional, para hacer los señalamientos que se comprometió hacer; pero no sucedió así, el día martes 14 de agosto de 2001 salió la publicación en el Diario Oficial de la Federación.<sup>158</sup>

En las reformas se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución y cuatro Transitorios.

El Artículo 1º quedó ampliado en muchas de las pretensiones sobre el respeto a la diferencia abarcándose las religiosas y las de preferencia.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La reforma de 1992 del Artículo 4º paso ahora al Artículo 2º agregándosele una parte del artículo 1º inciso b del Convenio 169 de la OIT quedando:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

---

<sup>158</sup> El texto fue tomado del *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLXXV, No 10, 14 de agosto de 2001, pp. (primera sección) 2, 3 y 4.

Donde se encuentra el primero de los incumplimientos a los Acuerdos de San Andrés reconocidos oficialmente por el Gobierno Federal, es en lo relacionado con la autonomía. El Artículo 2º , párrafo cuarto establece que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía ...El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas.”Lo cual incumple con lo pactado, sobre el reconocimiento constitucional, de la autonomía, trasladándolo a los congresos locales en cada uno de los estados.

Lo mismo sucede en el inciso A, fracciones I y II sobre el derecho de jurisdicción, estableciendo que los pueblos indígenas tienen derecho “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos sujetándose a los principios generales de ésta Constitución.”La fórmula a lo a lo largo del texto de la reforma es la misma “te reconozco”, pero “té sujetas a...” imponiendo candados y pretendiendo hacer amarres para tomar decisiones lineales.

En mismo artículo en la fracción VIII, párrafo segundo habla también de la autonomía y la delegación de responsabilidades a las constituciones y leyes de las entidades y, reconociendo sólo a las comunidades indígenas como “entidades de interés público” violando los Acuerdos, siendo que en ellos, se estableció el carácter de entidades de “derecho público”.

La fracción VI del propio Artículo 2º al abordar la cuestión de la tierra menciona el derecho a “acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”. Violándose los Acuerdos, en el sentido de la reforma al

Artículo 27 y el Convenio 169, sobre el pleno derecho sobre la tierra, territorios y a la participación en la explotación de los recursos.

Resulta verdaderamente lamentable que los puntos decisivos que pudieron haber sido la vertiente para transformar al país y hacerlo más justo, quedaron hechos a un lado y sólo se reformaron cosas con poca trascendencia política y social.

Lo rescatable de la reforma son las fracciones III y VII del propio Artículo 2° y el Artículo 18 que hacen referencia, los primeros, a la participación democrática sin ningún menoscabo por ser mujeres indígenas y, el segundo de purgar las sentencias en los lugares más cercanos de sus poblaciones.

## CAPITULO VII

### ASPECTOS SOCIALES, JURÍDICOS Y ECONÓMICOS PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Las condiciones jurídicas, económicas y sociales a lo largo de la historia del Estado-nación mexicano, se han caracterizado por un desconocimiento y marginación de las poblaciones indígenas. Las causas se han venido dando a lo largo de los capítulos anteriores; ahora corresponde analizar cada uno de ellos para que en un planteamiento sintético se pueda dar las consideraciones para su desarrollo.

El panorama respecto de los pueblos y comunidades indígenas se lee en la relación directa guardada entre una clase explotada (la indígena), y una explotadora (según la época: españoles, criollos o mestizos). Llegando a crear contradicciones, tanto de pensamiento como de formas de vida.

Algunas consideraciones respecto a la situación indígena encajan en la de ver como un problema a las comunidades indígenas; dentro de esta línea los dirigentes económicos del país aseguran que sus culturas son un impedimento para que puedan acceder a mejores niveles de vida, mientras sus patrones de asentamientos y las regiones en las cuales viven, disminuyen los beneficios de una inversión verdadera hecha en ellos.

Lejos de tales consideraciones y opiniones, las poblaciones indígenas son actuales y contemporáneas, no son ni sociedades preclásicas, formativas o arcaicas; el imaginario colectivo las hace ver de esta forma ridícula y a veces romántica. Las comunidades indígenas han subsistido a pesar del exterminio, etnocidio o marginalidad económica.



Las comunidades indígenas participan en las relaciones sociales, económicas y jurídicas del mundo actual de una manera muy importante y dinámica, como el papel en la mano de obra que representa para sectores primarios y secundarios del país y como para el extranjero —véase Estados Unidos—. Su dimensión esta en todos los ámbitos, simplemente en las ciudades son contratados para los subempleos con raquíticos sueldos; en provincia se encuentran en una relación dependiente con los latifundistas y caciques, como también representan un gran botón para los partidos políticos.

En el plano jurídico la mano de obra de trabajadores indígenas representa un fuerte empuje para las compañías y para la economía, su regulación es vacilante, a excepción del Convenio 169 de la OIT. La Ley Federal del Trabajo carece de una regulación propiamente para los Pueblos Indígenas, a todos se les toma como trabajadores sin distinciones; la ayuda de la suplencia de la queja y demás prerrogativas para la clase trabajadora no resuelven de fondo las violaciones a los trabajadores en especial para los indígenas.

En materia agraria sucede lo mismo, no existe una implementación real en cuanto a la promoción de los beneficios que puede traer la regulación de sus tierras; o más aún el de ventilar sus diferencias ante tribunales agrarios. La respuesta es el temor que guardan ante las instituciones gubernamentales, funcionarios y abogados, los temores son fundados en las experiencias de engaño, puesto que se pueden coludir tanto los funcionarios y/o abogados con un gran latifundista o rancho para despojar de sus tierras a los indígenas.

Partiendo de la década de los noventa, y tomando como base los datos del INEGI, se hace un análisis de la situación de los Pueblos Indígenas, para pasar al registro del 2000.

**Aspectos Sociales y Económicos<sup>159</sup>**

Retomados estos datos del Censo de Población de 1990, se toman las siguientes cifras.

- a. Población total en México 81 249 645
- b. Población indígena estimada(PIE) 87 01 688
- c. Porcentaje de la población indígena estimada 10.7
- d. Población no hablante de la lengua indígena y estimada como indígena 2 289 716

Tomando en consideración el dato cuantitativo para el número de indígenas, donde los datos se basan, tanto por el idioma que hablan, por sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, prácticas jurídicas, organización de trabajo, y formas de pensar y de identificarse como indígenas, es difícil hacer el recuento, pero se habla "cuando menos" de 87 09 688 de indígenas en México correspondiente al 10.7 % del total del total de la población del país en los noventa.

En relación la población por entidad federativa, existen las siguientes consideraciones, a la población de 10 a 4 años hablante de lengua indígena (HLI), la población de 5 años y más hablante de lengua indígena (HLI), a la población no hablante de lengua indígena y a la suma estimada de la población indígena estimada.

---

<sup>159</sup> EMBRIZ, Arnulfo, *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, INI, México, 1993.

**POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN SU  
CONDICIÓN DE HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA (HLI) O NO  
HABLANTE<sup>160</sup>**

EDO.	ESTADO	POBLACIÓN (0-4) AÑOS HLI	POBLACIÓN (5) AÑOS Y MÁS HLI	POBLACIÓN NO HLI	POBLACIÓN INDÍGENA ESTIMADA
01	AGUASCALIENTES	172	599	0	771
02	B. CALIFORNIA	4,250	18,177	10,397	32,824
03	B. CALIFORNIA SUR	623	2,749	0	3,372
04	CAMPECHE	19,318	86,676	29,966	135,960
05	COAHUILA	692	3,821	1	4,514
06	COLIMA	345	1,481	0	1,826
07	CHIAPAS	169,593	716,012	244,221	1,129,826
08	CHIHUAHUA	13,212	61,504	31,420	106,136
09	DISTRITO FEDERAL	22,568	111,552	0	134,120
10	DURANGO	3,776	18,125	3,895	25,796
11	GUANAJUATO	1,873	8,966	4,740	15,579
12	GUERRERO	61,842	298,532	89,594	449,968
13	HIDALGO	65,827	317,838	114,782	498,447
14	JALISCO	5,096	24,914	757	30,767
15	MEXICO	84,741	312,595	86,943	484,279
16	MICHOACÁN	21,178	105,578	127,563	254,319
17	MORELOS	4,960	19,940	68,837	93,737
18	NAYARIT	5,229	24,157	8,982	38,368
19	NUEVO LEÓN	931	4,852	0	5,783
20	OAXACA	190,715	1,018,106	383,199	1,592,020
21	PUEBLA	108,111	503,277	208,651	820,039
22	QUERÉTARO	4,492	20,392	30,761	55,645
23	QUINTANA ROO	31,838	133,081	16,152	181,071
24	SAN LUIS POTOSÍ	44,665	204,328	27,069	276,062
25	SINALOA	5,900	31,390	48,183	85,473
26	SONORA	9,634	47,913	160,835	218,382
27	TABASCO	12,026	47,967	38,852	98,845
28	TAMAULIPAS	1,980	8,509	5	10,494
29	TLAXCALA	5,654	22,783	0	28,437
30	VERACRUZ	124,505	580,386	467,514	1,172,405
31	YUCATÁN	103,681	525,264	86,397	715,342
32	ZACATECAS	198	883	0	1,081
	<b>TOTAL</b>	<b>1,129,625</b>	<b>5,282,347</b>	<b>2,289,716</b>	<b>8,701,688</b>

De lo anteriormente desarrollado se desprende, en una escala de 0 al 20 por estados para el Censo de 1990; el estado de Oaxaca ocupa el 18.29, Veracruz 13.47, Chiapas 12.98,

<sup>160</sup> INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INI. SUBDIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN, IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 1993, en op. cit., p. 33.

Puebla 9.42, Yucatán 8.22, Hidalgo 5.73, Edo. De México 5.56, Guerrero 5.17, San Luis Potosí 3.17, Michoacán 2.92, Sonora 2.51, Quintana Roo 2.08, Campeche 1.56, Distrito Federal 1.54, Chihuahua 1.22, Tabasco 1.13, Morelos 1.08, Sinaloa 0.98, Querétaro 0.64, Nayarit 0.44, B. California 0.38, Jalisco 0.35, Tlaxcala 0.32, Durango 0.30, Guanajuato 0.18, Tamaulipas 0.12, Nuevo León 0.07, Coahuila 0.05, B. California Sur 0.04, Colima 0.02, Zacatecas 0.01 y Aguascalientes el 0.01 por ciento.

Los datos también arrojan estadísticas de los sectores en los cuales se desarrolla la población económicamente activa resultando en una escala del 0 al 80 que para el año de 1990 el 75.76% de la población indígena se dedicaba al sector primario, un 29.96% al secundario y un 51.43% al terciario. Lo cual denota que los sectores indígenas se concentran en la agricultura, como a la renta de su fuerza de trabajo y a la prestación de servicios.

**VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS POR SUS PRINCIPALES  
CARACTERÍSTICAS EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES  
DE LENGUA INDÍGENA(NACIONAL)<sup>161</sup>**

VARIABLE CENSAL	RANGODE (70% Y MÁS)	%	RANGO DE (30% A 69%)	%	RANGO DE (1% A 29%)	%	TOTAL NACIONAL	%
No. LOCALIDADES	13,179		4,359		26,680		44,218	
VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	765,391	100	356,868	100	13,679,294	100	14,801,553	100
VIV. PART. CON PAREDES DE LÁMINA DE CARTÓN O MAT. DE DESECHO	23,00	3.01	8,787	2.46	279,839	2.05	311,626	2.11
VIV. PART. CON TECHOS DE LÁMINA DE CARTÓN O MAT.	167,176	21.84	73,884	20.70	1,454,560	10.63	1,695,620	11.46

<sup>161</sup> Ibidem, p. 48.

DE DESECHO								
VIVIENDAS PARTICULARES CO PISO DIFERENTE A TIERRA	180,677	23.61	172,583	48.36	11,640,213	85.09	11,993,473	81.03
VIVIENDAS PARTICULARES CON UN SOLO CUARTO	212,962	27.82	60,668	17.00	1,268,175	9.27	1,541,805	10.42
VIVIENDAS PARTICULARES INCLUYENDO COCINA	231,060	30.19	99,423	27.86	1,983,377	14.50	2,313,862	15.63
VIVIENDAS PARTICULARES CON AGUA ENTUBADA	242,297	31.66	168,891	47.33	10,726,637	78.42	11,137,825	75.25
VIVIENDAS PARTICULARES CON DRENAJE	73,124	9.55	70,107	19.65	9,441,055	69.02	9,584,286	64.75
VIVIENDAS PARTICULARES CON ENERGIA ELECTRICA	370,501	48.41	244,584	68.54	12,029,417	87.94	12,644,502	85.43
VIVIENDAS PARTICULARES PROPIAS	720,248	94.10	313,547	87.86	9,824,388	71.82	10,858,183	73.36

De lo anterior según estos datos oficiales y la revisión de un organismo gubernamental, se consideraba que la población indígena en general contaba con los servicios necesarios para una subsistencia "acomodada" de acuerdo con el resto de la población. Tomando como referencia a los estados con mayor densidad de población indígena como Oaxaca, Veracruz y Chiapas en escala nacional tiene porcentajes de viviendas particulares con agua entubada un 75.25%, viviendas particulares con drenaje 64.75%, viviendas particulares con energía eléctrica 85.43% y viviendas particulares propias a un 73.36% del total de la población indígena.

Estos datos ahora nos resultan absurdos pues el hecho posterior al censo y a la compilación de datos por parte del INI, demuestran lo contrario el movimiento zapatista

toma las demandas (no de todos) de los pueblos indígenas del sureste mexicano que no se encontraban en esta suposición de datos. La explicación sobre la manipulación de datos correspondería a las necesidades del gobierno federal de mostrar principalmente en el extranjero una posición de bienestar social y económico en el país, lo cual no era cierto.

Los datos oficiales arrojados por el Censo 2000<sup>162</sup> hablan de una población de 6,044 547 indígenas, una diferencia en consideración con el de 1990 8, 701 688. Estos datos dejan también mucho que desear en razón de su registro basándose en según densidad de hablantes indígenas; que como ya se mencionó tiene muchas variantes.

En resumen las condiciones de vida de los Pueblos Indígenas en el siglo XXI son de extrema pobreza en que viven más del 80%, en contraste con la riqueza de recursos de sus territorios habitando en el 72% del territorio nacional considerado superficie forestal con una riqueza en biodiversidad espectacular.<sup>163</sup>

La situación de las comunidades y pueblos indígenas respecto a lo económico, social y jurídico está visiblemente diferente en referencia con el resto de la población, las posibles medidas deberían de estar encaminadas en buscar un punto de encuentro entre estos tres factores tomando en consideración la identidad de los propios grupos como también las prácticas jurídicas en un marco constitucional regulado.

<sup>162</sup> INEGI, "Censo 2000", en [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx), consulta de 17 de septiembre del 2001.

<sup>163</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, J. Alberto, *Los Pueblos Indígenas y los Recursos Genéticos en México*, 2001 (por publicarse).

## CONCLUSIONES

### I

La tendiente identificación de los pueblos indígenas a lo largo del tiempo va desde los planos diacrónicos, como en la Colonia, en “repúblicas de indios” en donde los concentraban, y en las congregaciones, misiones o presidios. Las primeras se encontraban asentadas en los territorios que ocuparon ancestralmente, principalmente en la región sur-sureste del territorio de la llamada Nueva España; mientras que los segundos se hallaban en la región centro-norte del territorio, alcanzando las inhóspitas planicies de los Estados Unidos.

Las congregaciones, misiones o presidios concentraban a los indígenas nómadas- quienes representaban un problema por su movilidad-, creando verdaderos centros religiosos-administrativos para tenerlos cautivos. La llamada frontera norte abarcaba de San Juan del Río hasta Durango, y de Guadalajara hasta Saltillo: denominada la “Gran Chichimeca”, que al pasar de los años paso a nombrárseles “naciones”, como la pame, guamares, zacatecos y guachichiles.<sup>164</sup>

Pero la mayor cantidad de grupos indígenas, con la densidad demográfica más alta, se concentró en la región sur-sureste del territorio; grupos como los nahuas y mayas. Se establecieron en ella conservaron su situación jurídica, como sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

---

<sup>164</sup> POWELL, W. Philip, *La Guerra Chichimeca (1550-1600)*, FCE, México, 1972, p. 213.

El siglo XIX fue un periodo importante para la construcción del Estado-nación mexicano: la guerra de independencia, guerras contra países extranjeros y luchas intestinas, se mezclaron con la expedición de varias constituciones.

Las constituciones de éste siglo fueron caracterizadas por desconocer a los pueblos indígenas, en algunas sólo se les reconocía para efectos de fiscalización.

El proceso histórico del México del siglo XIX estuvo cargado por una constante lucha entre una clase pudiente en el país: los criollos. Ellos, al momento de haber obtenido la independencia en 1821, contuvieron para ocupar los puestos de dirección; surgiendo así los antecedentes de los partidos políticos: imperialistas-no imperialistas; centralistas-federalistas y conservadores-liberales.

Las consecuencias de los enfrentamientos llegaron a las constituciones como la de Cádiz, Apatzingán, 1824, 1836, 1843 y la de 1857. Esta última tiene un gran contenido liberal, aunque retoma mucho de la constitución federal de 1824, agrega a ella el sentido de las "leyes de desamortización de bienes", que con el grito de "abajo fueros" quitaba algunos de los pocos privilegios de los pueblos indígenas que tenían hasta ése momento, como los derechos sobre sus tierras inscritos en sus cédulas reales.

La Constitución liberal de 1857 estuvo propiamente suspendida de su aplicación por las constantes guerras, por lo cual al restaurarse la República pudo tener una vigencia concreta. Aún en ella el indígena es tomado como cualquier otro ciudadano mexicano; la doctrina liberal no hacía distinciones de calidad de personas, todos eran iguales ante la ley.



Pero sabían que lejos de ser cierto, existían núcleos de población con problemas de un gran rezago social.

Esto no preocupó a los grandes ideólogos del liberalismo decimonónico, para ese momento era prioritario que el Estado dejara actuar a los integrantes de su organización como sujetos individuales; los derechos colectivos vendrían a aparecer a principios del siglo XX. La gran carga de desconfianza que guardaban los liberales fue el fruto de un proceso histórico en los cuales, los grupos de poder, como la Iglesia y los latifundistas, detentaban la mayor parte de los bienes como la tierra.

La mayor parte del territorio mexicano estaba en pocas manos detenía la economía y la productividad, y daba como resultado un empobrecimiento del resto del país. Con la normatividad constitucional se buscó en 1857 reformar al Estado mexicano mediante la aplicación de leyes que reducían el poder de una oligarquía para dársela al gobierno y éste proveyera a los ciudadanos.

El proyecto liberal empezó a circular a partir de 1877 cuando en elecciones federales toma el poder Porfirio Díaz; como es de suponerse muy poca gente tenía en el país los medios suficientes para invertir en el campo. Nuevamente una clase privilegiada, bajo el velo del presidente, aprovecho la situación; capitales extranjeros como el estadounidense, inglés y francés vieron en el país la oportunidad de incrementar su capital.

Los pueblos indígenas no tenían los medios suficientes, la preparación ni el apoyo para hacerle frente a las nuevas reformas constitucionales, pero sí una gran cohesión étnica para enfrentar al Gobierno y a los latifundistas, por lo cual hubo múltiples enfrentamientos.

Los periodos presidenciales de Díaz se fueron ampliando y no se le veía fin, comenzó el siglo XX, el nuevo periodo presidencial abarcaría seis años de 1904 a 1910. La situación política comenzó a enturbiarse, los obreros fueron reprimidos, los partidos políticos hicieron presión y los campesinos nuevamente alzaron sus armas en contra de sus mismos enemigos.

La revolución explotó las facciones se definieron y las causas por las cuales comenzó la lucha armada se diversificaron. Las más evidentes fueron las causas sociales como la obrera y la campesina.

El constituyente de 1916-1917 en sus memorables discusiones aportaron a la nueva constitución los artículos de contenido social como el 3º, 27 y el 123.

Se suponía que con la expedición de ésta constitución los “derechos sociales” comenzarían a actuar a favor de las clases sociales que aportaron tantas vidas a los ideales revolucionarios. La creación en 1928 del Partido Revolucionario Institucional, suponía retomar éstos ideales y los aplicaría.

El gobierno mexicano sólo se conformaría por un partido político, el partido de Estado; la simulación, el engaño y la demagogia entrarían como parte esencial de los discursos presidenciales.

Los “factores reales de poder” en éste periodo de la historia significaron mucho para un país marcado por una constante histórica y social de atropellos a los derechos. La situación social del momento permitieron “en la marcha” construir la mecánica jurídica para incluir los derechos sociales en la Constitución de 1917.

En el momento no hubo los elementos necesarios para reglamentar cada uno de los derechos, pero las experiencias de otros países como Alemania y la desaparecida Unión Soviética, brindaron las herramientas para llevar a la práctica la garantía y aplicación de los derechos.

Las diversas leyes reglamentarias como la Ley Agraria, la Ley Federal del Trabajo y otras que regulaban la creación y regulación de las instancias gubernamentales, previeron desde su comienzo una falta de apego al sentido social; se optó por tratar a las clases sociales-como la indígena- como ignorantes, por lo tanto se confundió mucho "los derechos sociales" con la minoría de edad.

El reparto agrario a través de la Secretaría de la Reforma Agraria no encontró los mecanismos apropiados para realizar su tarea; a ello se le adhirieron los diferentes impedimentos, como el del presupuesto, para realizar los fines y se llegó a culminar con una problemática ancestral. Esto no sucedió así a pesar de que se hable de una materia ya terminada.

Las políticas públicas vieron a los indígenas como un problema, a un sector muchas veces indómito y a veces reactivo a las propuestas del gobierno; por lo cual mediante la educación, primeramente, se trató de incorporarlos a una lógica nacional que buscaba alejarlos de su sentimiento étnico de pertenencia. Posteriormente se pasó a la creación de un organismo público especializado en la problemática indígena: el INI, en el año de 1948, se dedicó a la aculturación y no al desarrollo de los pueblos indígenas, lo cual fue denunciado y rechazado por muchos pueblos indígenas.

## II

Los Estados-nación europeos se construyeron sobre la base de identidades diferentes tanto étnicas, culturales y sociales; por lo cual les permitió asimilar mucha de la experiencia de otras culturas. El Estado por lo tanto es una estructuración jurídica política en un periodo de tiempo que se va transformando por la inclusión o exclusión de sus elementos que forman una base estructurante, como las étnias o las "naciones" incorporadas.

La etnia se crea asimilando, complementando y creando contradicciones con otros grupos.

El concepto de nación esta directamente relacionado con el perjuicio de las etnias vencidas o minoritariamente englobadas por la "etnia o nación" vencedora o aquella que detenta el poder. Por lo cual las naciones modernas son sociedades cerradas, donde la identidad expresada es aquella que el Estado le confiere.

Pero no es de negar que el Estado-nación conserva en todo momento una dinámica bipolar: la de las etnias y la oficial. Así sucede actualmente en Europa y en los países latinoamericanos; la diferencia es que los primeros se han alcanzado un pleno reconocimiento constitucional y en los segundos es todavía muy reservado, por el gran reconocimiento guardado hacia los pueblos históricos del país sobre el que se yergue el conjunto actual llamado nación.

En Latinoamérica no ha sucedido así, el reconocimiento a los pueblos indígenas es parcial; pero la evolución del derecho a llevado a que los Estados celebren pactos y

convenios para llevar acabo esta relación. La hipótesis de la tesis se centró, principalmente, en demostrar la posibilidad de converger las dos formas de organización jurídica.

Actualmente en México muchas posiciones intransigentes no admiten ningún tipo de reglamentación normativa, llámese “derechos o usos y costumbres”, diferentes a los que impone el Estado. Hacen caso omiso de las fuentes sociales e históricas que imponen al derecho su cauce; toman ellos sólo las fuentes formales como fuente directa del derecho, excluyendo a las demás.

Pero la hipótesis esta en demostrar mediante la investigación, que el propio derecho positivo mexicano es una copia de ideas de otras experiencias, de otros pueblos, que lejos de hacerla inferior, al contrario, enriquecen la teoría jurídica.

Para el caso específico de México la historia fue un choque violento y se impuso una experiencia jurídica diferente. Durante tres siglos se rigió la vida de la Nueva España por normas, dictadas de la administración peninsular, la experiencia demostró que sólo se obedecía una parte; las practicas de los pueblos indigenas se siguieron utilizando como antiguamente se hizo. A lo cual en éste trabajo se comentó el proceso en general y los procedimientos específicos de solución de controversias llevadas en algunas comunidades, que encontraron en ellos una manera práctica de solucionar sus diferencias.

De las experiencias y de las comparaciones desprendemos que los pueblos indigenas y sus formas de “control social” pueden sustituir sin alterar el orden mayor constitucional, siempre y cuando mediante un régimen participativo, democrático y legal – a través del uso de la autonomía- ejerza su propio derecho en un espacio de respeto de los Derechos Humanos.

La hipótesis planteada apunta a que sí se puede realizar un reconocimiento y una práctica entre éstas dos formas diferentes de "derecho". Pero cabe hacer una reflexión de si las disciplinas sociales como la Sociología, el Derecho y la Antropología pueden converger para nutrir la discusión, y así mismo se puedan ampliar algunos de sus rígidos criterios.

Los diplomados, conferencias y publicaciones sobre derechos de los pueblos indígenas, han dado muestra de éstos acercamientos; permitiendo ampliar cada vez más las posturas sobre un reconocimiento de derecho a la autonomía indígena.

### III

En lo referente a la situación indígena en el ámbito internacional y en el escenario de la globalización, hay que tomar en cuenta de que actualmente no se puede hablar de un tema de desarrollo sin la razón inmediata de los pactos y convenios celebrados por los Estados tanto en el ámbito privado como en el público.

Desde la Declaración francesa del siglo XIX se fueron adoptando ciertas normatividades internacionales, para crear una atmósfera respetuosa de los derechos humanos; pero en esa Declaración lo más importante es el carácter dado al individuo como ente primordial para los fines del Estado y del derecho. Era importante para ese entonces remarcar la importancia de las libertades a los hombres y con ello desprenderse de una aplastante consideración respecto a sus derechos más ínfimos.

En cierta forma las constituciones de los Estados liberales republicanos y democráticos incluyen mucho el sentido de la Declaración francesa para cumplir con los

requisitos internacionales del respeto hacia los derechos humanos; aunque muchos de ellos sólo eran una careta, y dentro existió una constante violación. Más alarmante aún la Segunda Guerra Mundial demostró los sentimientos más extremos como el desprecio a la vida por parte de algunas naciones; el genocidio se convirtió en el argumento de más peso para reafirmar una superioridad racial.

Como fruto de la Segunda gran guerra, los países ganadores y los demás que permanecieron neutrales firmaron una carta para reafirmar los lazos de amistad y de compromiso contractual, la Organización de las Naciones Unidas, que tendría entre sus funciones las de cooperar internacionalmente para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todo ser humano.

A partir de la suscripción de la Carta de las Naciones Unidas se crearon instrumentos internacionales, como mecanismos para hacer efectivos las aplicaciones de los derechos enumerados en ellas. A medida que fueron avanzando los años se observó el contraste entre las diferencias de un pequeño sector y los grandes sectores poblacionales de grupos de obreros y de campesinos por ello el derecho internacional evolucionó y con ello se crearon otros instrumentos en los que se garantizaban los derechos sociales de sectores de la población vulnerables, para así lograr la justicia y una distribución más equitativa de la riqueza.

Después de una gran crisis económica en los años setenta los grupos vulnerables se vieron más indefensos frente a la situación guardada por los grupos internacionales y empresas transnacionales. Nuevamente una disposición de carácter internacional vino a tratar de equilibrar la situación, creando para ello en el seno de la OIT el Convenio 169;

siendo un instrumento jurídico internacional, que representó una norma mínima en pro de los derechos de los pueblos indígenas.

El gobierno de México ratificó el Convenio en el año de 1990 y entró en vigor un año después, han pasado cerca de once años y apenas, mediante presiones de la sociedad civil y defensores de los derechos humanos, se ha aplicado a casos concretos, mínimos tal vez para el número de conflictos en los cuales intervienen poblaciones indígenas, pero sientan precedentes importantes para su beneficio.

El aspecto referente a la economía es también igual de importante que el primero; la economía representada por los grandes consorcios desconoce las regulaciones jurídicas, aplica su propia lógica y empobrece aún más a sectores vulnerables.

Recientemente la globalización ha representado el "paradigma" del desarrollo, pero un desarrollo etnocida, carente de una postura jurídica trasgresor de derechos, aunque sean éstos los más ínfimos. Los sectores más afectados son las economías de los países subdesarrollados como México, afectando todavía más a obreros, campesinos e indígenas, mismos que son tomados como mano de obra barata.

#### IV

A partir de 1994 el país fue diferente, la situación en Chiapas fue una cachetada para hacernos reflexionar sobre la situación que se sigue, y sobre el reconocimiento guardado hacia nuestras culturas autóctonas a las que debemos mucho.

El año 2000 fue también una fecha importante para el país, las elecciones presidenciales arrojaron a un ganador distinto del partido de Estado que había gobernado



en casi su totalidad la vida del México Moderno. Para el 2001 era la fecha importante para consagrar ése gran logro, la situación no fue así y con la publicación de las reformas constitucionales nos dejaron con la misma incertidumbre frente a una situación que urgía cambiar.

Estoy convencido de que cualquier beneficio o reforma social, económica o jurídica a favor de los sectores mayoritarios ayudará a todos consolidado uno de los fines del derecho como lo es la equidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, A. Miguel y BARABAS, M. Alicia (coords.), Autonomías Étnicas y Estados Nacionales. CONACULTA-INAH, 1998.
- CAMPILLO SÁINZ, JOSÉ, Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales. CND, México, 1995.
- COSTELOE, P. Michael, La Primera República Federal de México (1824-1835). FCE, México, 1975.
- COORDINACIÓN PARA EL DIÁLOGO Y LA NEGOCIACIÓN EN CHIAPAS, SEGOB, Chiapas con Justicia y Dignidad. Memoria de Acuerdos, Compromisos, Acciones y Obras. México, 2000.
- DARCELÚ, Raquel, PORTAL, A. M. Y SÁNCHEZ, J. M., (coords.), Diversidad Étnica y Conflicto en América Latina. el Indio Como Metáfora en la Identidad Nacional. UNAM, Plaza y Valdez, México, 1995.
- DÍAZ-POLANCO, Héctor, Autonomía Regional, la Autodeterminación de los Pueblos Indios. Siglo XXI, México, 1991.
- EMBRÍZ, Arnulfo, Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México. INI, México, 1993.
- FERRER DE MENDIOLEA, Gabriel, Crónica del Constituyente. Gobierno del Estado de Querétaro, INEHRM, SEGOB, México, 1987.
- FERRER MUÑOZ, Manuel y BONO LÓPEZ, María, Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el Siglo XIX. UNAM, México, 1998.
- GAMIO, Manuel, Forjando Patria. tercera ed., Porrúa, México, 1982.
- GARCÍA COLORADO, Gabriel y SANDOVAL, E. I. (coords.), Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios. Cámara de Diputados L.VII Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 2000.
- GELLNER, Ernest, Naciones y Nacionalismos. CONACULTA, Alianza Editorial, México, 1991.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, INEHRM y SEGOB, La Constitución de 1917. Versión periodística. México 1986.

- GONZÁLEZ GALVÁN, J. A., El Estado y las Etnias Nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario. UNAM-III, México, 1995.
- Los Pueblos Indígenas y los Recursos Genéticos en México. 2001 (por publicarse).
- HALE, A. Charles, El Liberalismo en la Época de Mora. 1821-1853, Siglo XXI, México, 1972.
- INI, SEDESOL, SOLIDARIDAD, Perspectivas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México. México, 1992.
- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO T. I, segunda ed., Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Manuel Porrúa, México, 1978.
- T. II, segunda ed., Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Manuel Porrúa, México, 1978.
- MEDINA ORTEGA, Manuel, La Organización de las Naciones Unidas. Su estructura y funciones. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1968.
- MELGAR ADALID, M., RUIZ MASSIEU, J. F. Y SOBERANES FERNÁNDEZ, J. L., La Rebelión en Chiapas y el Derecho. UNAM, México, 1994.
- MENDIETA y NÚÑEZ, Lucio, El Sistema Agrario Constitucional, quinta ed., Porrúa, México, 1980.
- ORDÓÑEZ CIEFUENTES, José, E. R., (coord.), Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lacasianas. UNAM-III, México, 2000.
- PNUD, INI, (compilación), Disposiciones Legales en Materia Indígena. México, 2000.
- POWELL, W. Philip, La Guerra Chichimeca (1550-1600). FCE, México, 1972.
- SERRA ROJAS, Andrés, Teoría del Estado, undécima ed., Porrúa, México, 1990.
- SÁNCHEZ, Consuelo, Los Pueblos Indígenas: del Indigenismo a la Autonomía. Siglo XXI, México, 1999.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina. COLMES, IIDH, México, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Leves Fundamentales de México 1808-1995. decimonovena ed., Porrúa, México, 1995.
- VALDIVIA DOUNCE, Teresa (coord.), Usos y Costumbres de la Población INDÍGENA de México. Fuentes para el estudio de la normatividad. INI, México, 1994.

## DICCIONARIOS

BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Incola y PASQUINO, Gianfranco, Diccionario de Política, onceava ed., Siglo XXI, México, 1998.

TIMES, Georges y LEMPEREUR, Agnès, Diccionario General de Ciencias Humanas, Ediciones Cátedra, S. A., Madrid España, 1978.

## HEMEROGRAFÍA

### REVISTAS

COMAS, Juan, Algunos Datos para la Historia del Indigenismo en México, V. VIII, n. 3-julio Sobre Tiro del Boletín Indigenista, México, 1948.

INI 30 AÑOS DESPUÉS, Revisión crítica, México Indígena, número especial de aniversario, México, 1978.

### PERIÓDICOS

La Jornada, "Suplemento masiosare", 21 de enero de 2001.

-----, 14 de agosto de 2001.

-----, 15 de agosto de 2001.

### OTRAS FUENTES

[www.geocities.com](http://www.geocities.com) "Constitución de los Estados Unidos de América", consulta del 8 de mayo de 2001.

-----"Constituciones latinoamericanas-disposiciones constitucionales referidas a los pueblos indígenas", consulta del 8 de mayo de 2001.

[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx) "INEGI, Censo 2000", consulta del 17 de septiembre de 2001.

[www.cicpac.org](http://www.cicpac.org) "Boletín Chiapas al día, n. 234", consulta del 8 de octubre de 2001.

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), consulta del 8 de octubre de 2001.

[www.iab.org](http://www.iab.org), consulta del 20 de octubre de 2001.