



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

"EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDIGENAS  
COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL"

T E S I S

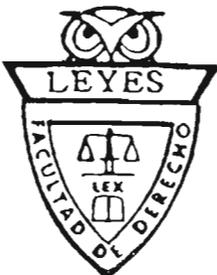
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

MIRNA HERRERA RODRIGUEZ

ASESOR DE TESIS DR. ELISEO MURO RUIZ



MEXICO, D. F.

2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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





UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **HERRERA RODRÍGUEZ MIRNA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL**", bajo la dirección del suscrito y de el **Dr. Eliseo Muro Ruiz**, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Muro Ruiz en oficio de fecha 23 de marzo de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F. 3 de Junio de 2004.

  
**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

*\*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad FEM/\*mpm*

México, D.F., a 23 de Marzo de 2004

**Dr. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y AMPARO.  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**P R E S E N T E**

Distinguido Dr., en virtud de que tuve a bien la encomienda de brindar la orientación necesaria para la elaboración de la Tesis de Licenciatura en Derecho titulada, **“EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL”**, a cargo de la C. **MIRNA HERRERA RODRÍGUEZ**, le hago de su conocimiento que se cumplen con los parámetros reglamentarios que establece esta máxima casa de estudios, a fin de dar continuidad a los trámites escolares y académicos necesarios de titulación.

Dicha Tesis, es una investigación que tiene como propósito aportar una visión más clara de la problemática social que origina la falta de un reconocimiento pleno de los derechos indígenas como garantía constitucional. Para ello, en el primer capítulo se plantea un Estudio sociológico de la situación de los pueblos y comunidades indígenas de México, aportándose datos que señalan su comportamiento demográfico y su condición social, política y económica. El segundo capítulo, se refiere a los indígenas y la Constitución de México, donde se precisa su situación a través de la legislación nacional durante el siglo XIX. En el tercer Capítulo, se tratan los derechos de los indígenas en el derecho comparado, partiendo del conocimiento de las circunstancias de estos pueblos en Estados Unidos de América, Canadá y algunos grupos minoritarios en Europa, hasta mencionar la amplia gama de instrumentos internacionales en esta materia y la conexidad que tienen con nuestro constitucionalismo. El cuarto capítulo, alude al reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en el siglo XX. Se indica, el perfil de la reforma constitucional, ubicando el sentido de la demanda indígena, de las propuestas jurídicas que la expresan y el efecto de las modificaciones que propone el gobierno federal. De igual manera, se enuncian conclusiones en las que se resaltan los aspectos más importantes de esta investigación, planteando una serie de propuestas con las que se vean beneficiados los pueblos y comunidades indígenas. Por último, se hace referencia a la bibliografía utilizada.

Sin otro particular, agradezco de ante mano sus finas atenciones, quedo como su atento y seguro servidor.

ATTE.

  
LIC. ELISEO MURO RUÍZ

*A todos aquellos a quienes me une algún vínculo de amor, amistad, gratitud, o cualquier otro de los sentimientos que elevan y dignifican a los seres humanos:*

*A DIOS, por permitirme llegar a esta meta tan importante y porque siempre me acompaña.*

*A MIS PADRES, como una muestra de gratitud, por su apoyo incondicional y compañía. Por creer siempre en mí. Por brindarme un hogar cálido y enseñarme que la perseverancia y el esfuerzo son el camino para lograr objetivos. Por apoyarme en cada decisión que he tomado. Por su constante impulso a mi trabajo. Por la suerte de tenerlos, y sobre todo por haber hecho posible este momento en mi vida.*

*A MIS HERMANOS: Miriam, Santiago y Hugo, por su cariño, apoyo, comprensión y todos los momentos compartidos. Por estar conmigo.*

*A MIS AMIGOS, Por su amistad incondicional. Por el apoyo brindado durante este proceso y por compartir gratos momentos a lo largo de mi vida.*

*A LA UNAM, máxima institución de enseñanza superior en México, por todo lo que ha contribuido a mi formación profesional.*

*A MIS MAESTROS, que por su dedicación, conocimientos y experiencia han sido pilares indispensables en la elaboración de este trabajo.*

*AL DR. ELISEO MUÑOZ RUIZ, por su asesoría y valiosa dirección para la realización de esta investigación.*

## *INDICE*

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPITULO I. ESTUDIO SOCIOLÓGICO DE LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE MÉXICO.**

1. Orígenes Étnicos de los Pueblos Indígenas.....	3
2. Distribución Geográfica de la Población Indígena.....	8
2.1. Organización política y religiosa.....	12
2.2. La familia y las relaciones de parentesco.....	17
2.3. Desarrollo económico.....	18
3. Migración.....	30
4. Impartición de Justicia.....	37
5. Desarrollo Social (Salud, Educación, Vivienda y Infraestructura básica).....	42
Consideraciones Finales al Capítulo Primero.....	58

#### **CAPITULO II. LOS INDÍGENAS Y LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO.**

1. La Universalidad de Garantías Constitucionales.....	64
2. Constituciones en el Siglo XIX.....	73
2.1. Indigenismo en la Constitución de Cádiz de 1812.....	73
2.2. Indigenismo en la Constitución de 1814.....	84
2.3. Indigenismo en la Constitución de 1824.....	89
2.4. Indigenismo en la Constitución de 1836.....	92
2.5. Indigenismo en las Bases Orgánicas de 1843.....	95
2.6. Indigenismo en el Acta de Reformas de 1847.....	96
2.7. Indigenismo en la Constitución de 1857.....	99
2.8. Legislación Agraria en relación con los pueblos Indígenas 1857-1876.....	108
3. Derechos Indígenas en la Constitución de 1917.....	115
Consideraciones Finales al Capítulo Segundo.....	123

#### **CAPITULO III. LOS DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN EL DERECHO COMPARADO.**

1. Los Derechos de los Indígenas en Estados Unidos de América.....	130
2. Los Derechos de los Indígenas en Canadá.....	140

3. Los Derechos de los Grupos Minoritarios en Europa.....	144
3.1. Musulmanes.....	145
3.2. Croatas (Croacia).....	148
3.3. Lapones (Finlandia).....	150
3.4. Vascos (España).....	155
3.5. Corsos (Francia).....	157
3.6. Gitanos (Rumanía).....	160
4. Documentos Internacionales en Materia Indígena.....	163
4.1. Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas aprobada por la ONU en 1992.....	164
4.2. Proyecto de Declaración Universal Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas por la ONU en 1994.....	167
4.3. Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas por la OEA en 1999.....	171
5. Los Tratados en Materia indígena Aprobados en México.....	175
5.1. Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, ratificado por México en 1991.....	176
5.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIIDESC), en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981.....	180
5.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIIDCP) en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981.....	183
Consideraciones Finales al Capítulo Tercero.....	186
<b>CAPITULO IV. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XX.</b>	
1. Los Reclamos de los Indígenas y Respuesta del Estado.....	193
1.1. Instituto Nacional Indigenista.....	194
1.2. Centros Coordinadores Indigenistas.....	197
1.3. PRONASOL.....	199
2. Movimiento Zapatista.....	202
2.1. Ejército Zapatista de Liberación Nacional.....	204
3. Propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).....	207
4. Iniciativa del Presidente Fox y los Zapatistas en la Cámara de Diputados.....	210
5. Análisis de la Reforma Constitucional del 2001.....	223
5.1. Artículo 1.....	223
5.2. Artículo 2.....	224

5.3. Artículo 4.....	232
5.4. Artículo 18.....	232
5.5. Artículo 115.....	233
6. Participación de las Legislaturas en la aprobación de la Ley Sobre Derechos y Participación Indígena.....	234
Consideraciones Finales al Capítulo Cuarto.....	236
<b>CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS.....</b>	<b>239</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO.....</b>	<b>255</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>270</b>

## INTRODUCCIÓN

Las luchas de los pueblos indígenas en contra de la dominación han sido permanentes, han estado presentes desde la conquista, la colonia, el México independiente y en todo lo que va del siglo XXI.

En el arduo proceso de lucha por la conservación de sus identidades y sus derechos, los pueblos indígenas han avanzado desde la pelea por la propiedad de la tierra hasta la lucha por el control de sus territorios y recursos naturales, y desde la defensa inicial por la conservación de sus lenguas y culturas, hasta el combate por su autonomía. A esta compleja batalla la han acompañado luchas campesinas, urbano-populares, estudiantiles, partidistas y hasta movimientos armados, en muchas ocasiones sin que sus aliados comprendieran la especificidad de sus demandas, ni la importancia de su lucha.

Dichos conflictos se han producido, o se han agudizado, por la subordinación estructural de esos pueblos a un Estado que no les ha reconocido plenamente sus derechos, pero que, en cambio, han propiciado prácticas racistas y discriminatorias.

La Carta Fundamental, contiene un avanzado capítulo sobre garantías para todos los individuos, incluidos, por supuesto, los indígenas. Estos grupos tienen derechos humanos colectivos en su calidad de pueblos, mismos que les han sido negados secularmente y con frecuencia no les son reconocidos plenamente por las leyes nacionales del país.

Se hace necesario conseguir el pleno reconocimiento constitucional de sus derechos, que han estado dentro de la lucha general por la democratización del país. El gobierno federal por varios años permaneció ajeno a los movimientos que, desde la oposición, reclamaban la reforma del Estado. Esto ha tenido dos causas principales, que los indígenas, pese a que pugnan por un cambio en la Constitución y buscan un Estado pluriétnico y multicultural, han tenido dificultades para pensar globalmente los problemas del Estado y la Nación, y que, las principales fuerzas políticas de oposición han sido incapaces de comprender la especificidad de la lucha indígena, como parte esencial de la reforma democrática del Estado.

Actualmente la reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígena, desconoce en lo fundamental, el reclamo histórico de estos pueblos para ser reconocidos como sujetos de derecho en términos de su naturaleza colectiva y culturalmente diferenciada, por lo que, el gobierno federal con las reformas al artículo 2º dejó pasar la oportunidad de dar respuesta a la demanda histórica y justa.

La propuesta de reforma consensada por el Senado, pareciera responder a la situación de atraso y rezago económico, social y político tan vergonzoso en que viven estos pueblos y que, por supuesto, debe ser atendida prioritariamente. Sin embargo, el aspecto fundamental de las reivindicaciones indígenas tiene que ver con un reclamo histórico de existir, desarrollarse, participar, decidir y relacionarse en condiciones de equidad con la población y en los diferentes niveles de gobierno, a partir del reconocimiento y respeto de su naturaleza colectiva y culturalmente específica.

Es preciso ir más allá, pues son muchos los reclamos en cuanto a derechos indígenas y numerosas las propuestas que se hacen al respecto, las cuales al tratar de hacerse efectivas ante esta compleja y problemática cuestión, no son lo suficientemente claras y precisas para atender este problema social.

Este reconocimiento es, además, obligación de justicia. Hoy para todo mexicano, es un imperativo revalorar las culturas de los pueblos indígenas y ayudar a que encuentren el sitio que merecen en la sociedad, y desde ahí disfruten en libertad de la plenitud de sus derechos culturales, políticos y económicos.

Es por ello, que la realización de esta investigación conlleva a aportar una visión más clara de la problemática social que origina la falta de un reconocimiento pleno de los derechos indígenas como garantía constitucional.

Consecuentemente, en el Capítulo I, se plantea un Estudio sociológico de la situación de los pueblos y comunidades indígenas de México, cuyo propósito es conocer algunos elementos de la realidad de estos pueblos. Se indica el comportamiento demográfico de la población indígena, así como su condición social, política y económica.

En el Capítulo II, me referiré a los indígenas y la Constitución de México. Se señala la universalidad de Garantías Constitucionales que existen. Así como los principales aspectos que pueden observarse respecto al reconocimiento de los derechos indígenas, a través de las Constituciones de México. Esto, a fin de dar cuenta de su situación a través de la historia y legislación nacional durante el siglo XIX.

En el Capítulo III, se tratan los derechos de los indígenas en el derecho comparado. Partimos del conocimiento de los Pueblos Indígenas de Estados Unidos de América, y Canadá hasta llegar a conocer las condiciones de algunos grupos minoritarios en Europa. Se menciona la amplia gama de instrumentos internacionales en materia indígena y la conexidad que tienen con nuestro constitucionalismo, desde el momento de su aprobación, como lo es el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

A su vez, en el Capítulo IV, respecto al reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en el siglo XX. Se indica el perfil de la reforma constitucional, ubicando el sentido de la demanda indígena, de las propuestas jurídicas que la expresarían y el efecto de las modificaciones que propone el gobierno federal. Se señala, de que manera el Estado por medio del Instituto Nacional Indigenista, los Centros Coordinadores Indigenistas y PRONASOL, han dado respuesta a sus reclamos, cuál ha sido la intervención del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Se presenta un análisis de la reforma Constitucional a los artículos, 1º; 2º; 4º; 18 y 115. Además, se menciona la participación de las Legislaturas en la aprobación de la Ley Sobre Derechos y Participación Indígena.

Se enuncian una serie de conclusiones en las que se resaltan los aspectos más importantes de esta investigación, planteando diversas propuestas con las que se verían beneficiados los pueblos y comunidades indígenas de México. Por último, se hace referencia a la bibliografía utilizada.

## CAPITULO I ESTUDIO SOCIOLOGICO DE LA SITUACION DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDIGENAS DE MEXICO.

*SUMARIO: 1. Orígenes étnicos de los pueblos Indígenas. 2. Distribución geográfica de la población Indígena. 2.1. Organización política y religiosa. 2.2. La familia y las relaciones de parentesco. 2.3. Desarrollo económico. 3. Migración. 4. Impartición de justicia. 5. Desarrollo Social (Salud, Educación, Vivienda e Infraestructura básica).*

El país se caracteriza por su diversidad étnica y cultural, en él existe un importante porcentaje de población indígena, tan variada en cuanto su idioma, valores culturales e identidad propia, con formas específicas de organización social y de trabajo. Los indígenas en nuestro país se distinguen de acuerdo con el volumen, composición y características de su población.

Para dejar asentados resultados precisos de la situación socioeconómica de los pueblos indígenas en México, es importante considerar la complejidad para aportar dichos datos. A la fecha, hace falta una metodología de investigación aplicable a poblaciones indígenas. La investigación en este campo se encuentra rezagada y los datos existentes se han intentado asimilar por parte del Estado mexicano a una sola cultura nacional.

Hoy día, las fuentes con las que se cuenta para realizar todo un estudio sobre este sector de la población, son insuficientes. Los datos son aportados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el Consejo Nacional de Población (CONAPO), y el propio Instituto Nacional Indigenista (INI), organismo oficial que tiene por mandato aplicar la política del Estado hacia los pueblos indígenas.

Referirse al desarrollo económico y social de los pueblos indígenas, conduce a considerar aspectos históricos y estructurales que los han situado sistemáticamente en condiciones de desventaja y desigualdad con respecto a otros sectores de la sociedad nacional. La marginación y la pobreza extrema en que se encuentran, es resultado de las relaciones de dominación y explotación a las que fueron sometidos durante la Conquista y el periodo colonial. Su situación actual tiene un origen histórico, lo cierto es que, en la actualidad aún se reproduce y perpetúa esa situación de dominación y explotación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA "El Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México", INI, Tomo I, México 1997, p. 215.

Los indicadores socioeconómicos muestran que, la demografía indígena se caracteriza por la dispersión y aislamiento de su población. Esta mantiene altas tasas de fecundidad, mortalidad y morbilidad, graves rezagos en infraestructura y atención a la salud, elevados niveles de analfabetismo, altas tasas de desempleo y subempleo, su inclusión en actividades de baja productividad, el deterioro de su hábitat natural, y en general, que la gran mayoría de los pueblos indígenas enfrentan una situación de extrema pobreza y marginación, que lejos de disminuir se ha incrementado, y que además, se manifiesta en las pésimas condiciones que guardan sus viviendas.

Con base a la información disponible en los Censos y estadísticas existentes a la fecha, en este capítulo se señalan, las tendencias generales del comportamiento demográfico de la población indígena de México, así como su situación social y económica.

## 1.- ORIGENES ÉTNICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

México es una nación pluricultural, en donde el componente indígena es parte esencial de la diversidad. Portadores de culturas de profundas raíces históricas, los pueblos indígenas han aportado sus conocimientos y culturas a lo largo de la historia

La población indígena de nuestra nación, está formada por diversos “grupos étnicos”<sup>2</sup> herederos de los primeros pobladores de estas tierras. Se distinguen del resto de la sociedad nacional por una serie de rasgos culturales que se expresan en forma particular, como es el uso de lenguas vernáculas y de vestimentas tradicionales, la pertenencia a una comunidad ubicada en un espacio territorial determinado, y la integración a redes sociales

Si hablamos de orígenes tenemos que partir de 1492, cuando se descubre un nuevo continente que, en su mayor parte conquistan y pueblan los españoles, se encontraron con dos grandes civilizaciones, en el sur, la inca, y en Centroamérica y parte de Norteamérica, la mesoamericana. Esta región se caracterizó por la existencia de estados jerarquizados, clases sociales, religiones centralizadas con castas sacerdotales, la práctica de una agricultura intensiva, además de la construcción de templos y edificios civiles.

Mesoamérica estaba y está formada, por una serie de áreas o regiones, que muestran características específicas de cada cultura. Por ello, hasta nuestros días puede hablarse del área maya, huasteca, zapoteca, mixteca, entre otras, pero todas forman parte de la civilización mesoamericana. En su larga trayectoria de formación, de más de 5 mil años, ha pasado por diversas épocas, que configuran la estructura de la antigua historia del México contemporáneo.

Desde la llegada de los españoles, el encuentro con una nueva civilización planteó para los pueblos indígenas una problemática singular que era el integrarse a la civilización occidental o conservar sus tradiciones y formas de vida, descritas y definidas. La conquista redujo a la

---

<sup>2</sup> Teóricamente se define a un grupo étnico o etnia -del griego “ethnos”, tribu o raza-, como a un conglomerado de individuos que, situados dentro de uno o más países, posee una serie de rasgos históricos, culturales y lingüísticos que lo diferencian del resto de los habitantes de dicho país o países.

En el caso de México, empero, se ha considerado generalmente como grupos étnicos a los llamados “grupos indígenas” distinguibles por su lengua, elemento único tomado en cuenta por los Censos Nacionales de Población para su clasificación, por lo que lengua y grupo étnico se consideran como equivalentes. INSTITUTO NACIONAL INDÍGENISTA “Grupos Étnicos de México”, INI, Tomo I, México 1980, p.9.

condición de “indios”<sup>3</sup> colonizados, a los diversos grupos étnicos que poblaban el territorio que posteriormente sería México.

Se atribuye a los conquistadores españoles la creación de una nueva categoría supraétnica, la de indio, que si bien servía para diferenciar el status legal de colonizadores y colonizados, mediante la tipificación de repúblicas de indios y de españoles, conlleva el propósito de descubrir los nexos étnicos que enlazaban y diferenciaban unas y otras comunidades y de hacer prevalecer, el universo de valores europeos sobre el de los pueblos americanos. La única historia que contaba a partir de entonces era la de los colonizadores, los grupos étnicos fueron encajados en la calidad casi homogénea e inferiorizada de indios, sin que importara la referencia al espacio geográfico que ocupaban.<sup>4</sup>

En la época prehispánica, se localizaban en el centro y sureste del territorio, grandes imperios, con numerosos miembros, que ocupaban extensas áreas y poseían altas culturas, como es el caso de tarascos, zapotecas, mixtecos, mayas y aztecas. Junto a ellos se encontraban, una gran cantidad de pequeñas unidades socio-políticas de cazadores, recolectores de vida nómada, reducida superficie geográfica y generalmente muy belicosas. Cada una de las cuales, hablaba una lengua diferente por lo que los españoles, tanto misioneros como laicos, se encontraron con un problema muy difícil, el alto número de idiomas o lenguas, así como de usos y costumbres diferentes, esparcidos en el vasto territorio de la Nueva España.

---

<sup>3</sup> “Se conoce la palabra indio como sinónimo de tonto, de hombres o mujeres morenos de baja estatura que viven en una comunidad apartada. También puede llamarse así a los individuos, grupos y conglomerados que han heredado tradiciones y formas de vida de sus antepasados prehispánicos de quienes les vienen a través de generaciones que se han sucedido desde el comienzo de la colonia

Se da la tendencia a identificar lo indio con la cultura de la pobreza y la casi sistemática equiparación entre realidad indígena e indigencia tienen un sólido fundamento y han contribuido a la paulatina pérdida de identidad de muchas etnias, uniformadas por una depauperación común y crecientemente asociadas en el desdén que hacia esos miserables campesinos y despojos urbanos experimentaban españoles, criollos y mestizos”. FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LÓPEZ María, “Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el siglo XIX”, UNAM, México 1998, p. 10 y 43.

BONFIL BATALLA, Guillermo, habla de la definición de lo indígena y lo étnico basada en el trabajo, *El concepto de indio en América: Una categoría de la situación colonial*. “... es una categoría supraétnica que no denota ningún contenido específico de los grupos que abarca, sino una particular relación entre ellos y otros sectores del sistema social global del que los indios forman parte. La categoría indio denota la condición de colonizado y hace referencia necesaria a la relación colonial... El indio nace cuando Colón toma posesión de la isla Hispaniola a nombre de los Reyes Católicos. Antes del descubrimiento europeo la población del Continente Americano estaba formada por una gran cantidad de sociedades diferentes, cada una con su propia identidad, que se hallaban en grados distintos de desarrollo evolutivo: desde las altas civilizaciones de Mesoamérica y los Andes, hasta las bandas recolectoras de la floresta amazónica”. [http:// www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), “El perfil de los pueblos indígenas de México”.

<sup>4</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, María, Op. Cit., p. 39.

Los españoles durante la conquista y la colonia, acentuaron esta complejidad al dar a algunos los nombres de los caciques que los comandaban. En otras el del poblado de su asentamiento, a veces se les daba aquel con el cual eran designados genéricamente por sus vecinos como es el caso de los “chichimecas” y “popolacas”, o bien el de ciertas características particulares. Ocurrió además que, el mismo nombre se aplicaba a lenguas no relacionadas entre sí.<sup>5</sup>

Esta variedad de criterios para la denominación de los pequeños grupos nativos y la distinción de sus reglas, dio lugar a que en las fuentes disponibles se designen frecuentemente con nombres distintos a un mismo grupo o lengua.

Muchas de las lenguas que se mencionaban en las fuentes estaban íntimamente emparentadas entre sí y no hay materiales o vocabularios suficientes para precisar si en realidad eran verdaderas lenguas independientes o simplemente variedades dialectales, por lo que, es casi imposible el obtener una adecuada identificación de las lenguas prehispánicas y una determinación de su número. Igualmente resulta complicado el conocer su distribución geográfica, dado el nomadismo de dichos grupos y la difícil localización de los poblados a que hacen referencia los cronistas por haber desaparecido muchos de ellos o haber cambiado de ubicación o de nombre.<sup>6</sup>

Es innegable la confusión que existe, en relación con la identificación en el pasado de los grupos o lenguas nativas, la consecuente determinación del número de grupos étnicos, su denominación y sus hablantes, prevalece todavía, aunque en menor grado en cuanto a las lenguas que se hablan actualmente. No hay un consenso absoluto sobre los grupos indígenas en nuestro país ni tampoco sobre su designación.

Lo indígena se construyó como una identidad que distinguía a los pobladores originarios de ese continente de los invasores españoles. Ser indígena establecía una diferencia y desigualdad con respecto a los europeos, y al mismo tiempo, uniformaba las identidades originarias. Hoy podríamos considerar esto como una de las primeras manifestaciones del racismo colonial, la bandera ostentada fue el nacimiento de una nueva nación que necesitaba consolidarse a través

---

<sup>5</sup> INI “Grupos Étnicos de México”, Op. Cit., p. 9.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 10

de una cultura nacional y desde entonces se implementaron medidas tendientes a provocar la desaparición de las etnias de origen prehispánico.

Durante la época colonial, ser indígena o indio, significaba estar en una posición en que se ponía en duda incluso la capacidad de raciocinio de las personas, implicaba una asociación casi automática con la pobreza, el atraso y la miseria. Situación que la fecha no ha cambiado en mucho, pues aún son mantenidos bajo condiciones de subordinación y explotación.

El término de indígena,<sup>7</sup> que poco o nada refleja la realidad pluriétnica, se trata de un concepto que equipara a todos los diferentes, sin razón. Pueden tener en común todos ellos el ser pueblos originarios de estas tierras y haber sido colonizados en mayor o menor grado, pueden tener elementos culturales semejantes o raíces comunes, pero las diferencias entre pueblos, aún vecinos pueden ser grandes y significativas.

Hasta el presente se ignora cuántos grupos étnicos existen en el país. La enumeración de estos, manejada por las instituciones indigenistas, se basa en asimilar la categoría lingüística a la cultural y considerar que ambas refieren a la misma identidad.

Con base en la correlación idioma-grupo étnico, el Instituto Nacional Indigenista habla de 62 etnias, el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, maneja más de 90 lenguas indígenas, de las cuales 37 se consideran las principales y a su vez son habladas por más de 5000 personas. La Dirección General de Educación Indígena señala 58. Por su parte el lingüista Leopoldo Valiñas, del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, estima que el número de lenguas es 62.

---

<sup>7</sup> "Alfonso CASO, formuló su celebre definición del indígena como habitante integrado a una comunidad donde predominan elementos "no europeos", ("raciales", lingüísticos y culturales). AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, añadió que tales comunidades, subordinadas a una ciudad de población mestiza, formaban parte de un sistema regional de dominio (la "región de refugio"). Durante la colonia se excluía a los indios de los beneficios de la ciudadanía. Más tarde durante la acción indigenista del Estado revolucionario debería inducir el cambio social, cultural y político. Sin negar sus raíces, las poblaciones étnicas accederían al mestizaje cultural (o aculturación), con el apoyo de las instituciones republicanas. No era tan importante objetivizar al indio; lo relevante era impulsar su transformación cultural y su emancipación. El término indio debía sustituirse oficialmente por indígena: el que está en proceso de cambio. Y el cambio, ocurrió: por las migraciones masivas, por la educación y por la diversificación del mercado de trabajo". INI, "El Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México", Op. Cit., p.25.

Esto da lugar a frecuentes ambigüedades, la falta de claridad al respecto no sólo constituye un problema formal, sino que se traduce en frecuentes errores políticos y en insuficientes prácticas institucionales, orientadas hacia comunidades inexistentes desde el punto de vista organizacional, pero que son tratadas como unidades.

Ninguna de las culturas indígenas de México, puede ser considerada como sistema internamente homogéneo, sino como un vasto conjunto que exhibe grandes diferencias no sólo con otras culturas indígenas, sino también dentro de sí. Estas formaciones culturales se encuentran basadas en la diversidad y no en la homogeneidad.

A causa de esta diversidad de lenguas y dialectos, los grupos indígenas cuentan relativamente con pocos miembros, fragmentados en pequeños núcleos que hablan dialectos, muchas veces casi inteligibles entre sí. Esto dificulta su comprensión y la conciencia de una identidad étnica grupal.

Lo indígena se ha definido oficialmente por los conceptos y las instituciones sociales no indígenas, por criterios censales, básicamente a partir del uso de la lengua. Sin embargo, este criterio resulta más bien limitado, pues no toma en cuenta otros factores, que también construyen la entidad y que siguen siendo parte de las relaciones sociales y culturales hoy vivas entre las poblaciones indígenas contemporáneas en nuestro país.

La identificación de lo indígena con únicamente el uso de la lengua, resulta entonces un criterio excluyente, ya hay muchas poblaciones que han perdido o han abandonado sus idiomas maternos. Los procesos censales a veces no pueden registrar que efectivamente aún se utiliza la lengua indígena, debido a sesgos discriminatorios que apenas empiezan a reconocerse.

## 2.- DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA POBLACIÓN INDIGENA.

El XII Censo General de Población y Vivienda 2000, estima que México está habitado por un total de 97 483 412 millones de personas. De estas, se registran más de 8 millones que se consideran indígenas, cifra dentro de la cuál, se incluye a las personas de cinco años y más que hablan alguna lengua indígena y a la población menor de cuatro años que habita en hogares cuyo jefe de familia habla alguna lengua indígena. A su vez, el INI y CONAPO consideran la existencia de más de 12 millones de indígenas, cifra que representa el 13% de la población total nacional.<sup>8</sup>

Los censos y encuestas nacionales, constituyen una rica fuente de información histórica. Las diferencias en las cifras presentadas en los “censos de 1930 al 2000”,<sup>9</sup> muestran la subnumeración permanente de la población indígena a lo largo de más de 60 años, hecho que repercute en forma negativa en la calidad de los servicios implementados en sus regiones. Es muy común, que los datos demográficos referentes a los pueblos indígenas, no coincidan en los diversos estudios y diagnósticos que se realizan en torno a los mismos.

Entre los censos de 1950 y 2000, se registra un incremento en el porcentaje y en el número absoluto de ciudadanos mexicanos que se identifican como indígenas. La población indígena, lejos de estar disminuyendo, creció. Los Hablantes de Lengua Indígena (HLI) de 5 años y más pasaron de 2.4 millones en 1950 a 6.0 en el año 2000. Estos incrementos indican, que la población HLI creció a una tasa promedio anual de 2.6% entre 1970 y 1990, y de 1.4% en la última década. El número de HLI se ha incrementado en términos absolutos, al mismo tiempo que se observa un decremento en términos relativos, ya que, en 1930 eran 16% del total de la población mexicana de 5 años y más, mientras que en el 2000 fueron 7%.<sup>10</sup>

Aunado a los datos anteriores, la población indígena ha crecido a tasas superiores a la media nacional, además de existir una mortalidad superior a la del resto de la población, un incremento en la fecundidad y en la migración.

---

<sup>8</sup> Vid., anexo estadístico N° 1

<sup>9</sup> Vid., anexo estadístico N° 2

<sup>10</sup> Idem.

Estos datos no cuantifican a la población indígena en su totalidad, misma que se caracteriza por el idioma que habla, valores culturales, formas de vincularse con la naturaleza, organizarse social y políticamente y de identificarse como indígenas.

El poco consenso en la definición de indígena, a partir de los datos existentes, no contribuye a orientar de manera adecuada las políticas que deben seguirse en lo educativo, en la salud y en la implementación de programas de desarrollo integrales en las regiones indígenas.

Resulta un tanto difícil hablar de tendencias demográficas naturales de esta población, puesto que la definición depende en gran medida de factores subjetivos, ya sea de la persona identificada como tal, del investigador o del criterio con el que se realiza el recuento. Tampoco resulta sorprendente que, después de varias décadas en que disminuía la población censada como indígena, al mismo tiempo ésta aumente en números absolutos, ello por la creciente conciencia cultural de autoidentificación y pertenencia a un pueblo indígena, y en parte por la existencia de un movimiento indígena que reclama un espacio en la sociedad nacional.

Para el Censo del año 2000, además del criterio lingüístico, se incorporó la auto-adscripción étnica como otra forma de captar a la población indígena, utilizándose para ese efecto la pregunta, ¿a que grupo indígena pertenece?, la cual se aplicó a los residentes del país con cinco años y más de edad. Sin embargo, los resultados obtenidos mediante este criterio de identificación personal con los pueblos autóctonos, no superaron la cuantificación que logra la aproximación lingüística, pues la cantidad de quienes se consideran indígenas (5.299 millones), resultó menor que la cifra derivada de la pregunta sobre la condición de hablar lengua indígena (6.320 millones).

A nivel nacional, el registro de población HLI que presenta una estructura joven, está conformada por un alto porcentaje de niños y jóvenes, lo que indica mayores necesidades de servicios de salud y educación. Esta población, más tarde pasará a engrosar los grupos de edades productivas, cuya principal demanda será el empleo, y los de edades mayores a las no productivas. De acuerdo a los datos censales, de cada 100 HLI, 24 son niños de entre 5 y 14

años de edad, 29 son jóvenes de 15 a 29 años, 21 tienen entre 30 y 44 años, 14 entre 45 y 59 años y 12 son ancianos de 60 años y más.<sup>11</sup>

La mitad de la población HLI, tanto hombres como mujeres, tiene menos de 28.4 años. Por cada 100 hombres, hay 102.4 mujeres HLI, de entre los 15 y 39 años, resultando mayor la proporción, en comparación con los hombres, disminución que se asocia con la emigración masculina.

A pesar de la existencia de HLI en toda la República, éstos no se distribuyen de manera homogénea. Más de la tercera parte de la población indígena, en los Estados de Yucatán (37.3 %), y Oaxaca (37.1%) es HLI, así como cerca de la cuarta parte de la población de Chiapas (24.6 %), y de Quintana Roo (23.0%). Otras seis entidades tienen más del 10% de población indígena: Hidalgo el 17.2%, Campeche 15.5%, Guerrero 13.9%, Puebla el 13.0%, San Luis Potosí un 11.7% y Veracruz el 10.4%, de la población de 5 años y más en el país. En las entidades restantes, la presencia de esta población es marginal. Sin embargo, el peso de la población HLI, en ocho entidades federativas, es menor al 1%.<sup>12</sup>

De acuerdo a las estimaciones del XII Censo del 2000, se han identificado aquellos municipios habitados mayoritariamente por indígenas, situación que además, permite indagar las condiciones de marginación prevalecientes entre este grupo de población. Se consideran cuatro grupos de municipios indígenas:

- Con 70 por ciento o más, de los residentes de cinco años o más que habla alguna lengua indígena.
- Predominantemente indígenas, donde entre 40 y menos de 70 por ciento habla alguna lengua indígena.
- Con fuerte presencia indígena, donde entre 10 y menos de 40 por ciento de sus residentes domina alguna lengua indígena.
- Municipios donde menos de 10 por ciento es hablante de lengua indígena.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Vid., anexo estadístico N° 3

<sup>12</sup> Vid., anexo estadístico N° 4

<sup>13</sup> Vid., anexo estadístico N° 5

Resultan significativos dentro del perfil nacional, estatal y regional los cambios demográficos de los pueblos indígenas de México. La concentración de esta población, está aumentando no sólo en áreas rurales, sino también en los municipios urbanos y suburbanos, se estima que en el año 2000, en las localidades urbanas con 2 500 o más habitantes había un total de 2.4 millones de hablantes de lengua indígena y en las rurales, 3.6 millones.

La mayoría de la población HLI, reside en localidades rurales, sin embargo, de manera similar a la población en su conjunto, en los últimos años ésta, ha incrementado su presencia en las áreas urbanas para el año 2000. Debido al incremento de las localidades y a la migración de la población indígena hacia las zonas urbanas, la proporción de residentes en localidades rurales disminuyó a 59.8%.<sup>14</sup>

Respecto a la existencia de las lenguas indígenas en nuestro país, el INI reporta por lo menos 62 lenguas indígenas.<sup>15</sup> A la fecha hay infinidad de variedades dialectales o lenguas registradas en los diferentes censos de población, aunque algunos hablantes de lenguas indígenas no pueden ser contabilizados adecuadamente.

El futuro de las lenguas indígenas es incierto, se encuentran en situación de vulnerabilidad ya que el intercambio lingüístico es limitado. Éstas no han sido objeto de sistematizaciones con fines de lecto-escritura, además que, los materiales escolares son escasos o inexistentes. Esto ha traído como consecuencia que, sus hablantes compitan en una situación de desventaja frente al español, e incluso, frente a otras lenguas, por lo que corren el riesgo de desaparecer.

En México, hay un millón de personas que hablan lengua indígena y no hablan español, cifra que representan el 16.9% del total de HLI de 5 años y más, de ella 633 mil son mujeres y 369 mil son hombres, resultando significativa la tasa de monolingüismo respecto a la población femenina, la cual es mayor (21.3%) que la masculina (12.4%).<sup>16</sup>

Los niveles de monolingüismo de los hablantes de las principales lenguas indígenas, registran valores que varían desde el 0.6% correspondiente a los chontales de Tabasco hasta el 44.7%

---

<sup>14</sup> Vid., anexo estadístico N° 6

<sup>15</sup> Vid., anexo estadístico N° 7

<sup>16</sup> Vid., anexo estadístico N° 8

correspondiente a los amuzgos. Además de esta lengua, las de mayor porcentaje de monolingües son el tzeltal (40.5%), el tzotzil (39.7%), el tlapaneco (31.4%) y el cora (30.8%). Entre las lenguas con menor proporción de monolingües se encuentran los chontales de Tabasco (0.6%), los mayos (0.7%), los mames (1.4%) y los mazahuas (1.9%).

Los estados donde se concentran la mayoría de la población monolingüe, es en Chiapas (296 mil monolingües), Oaxaca (219 mil), Guerrero (125 mil), Veracruz (78 mil) y Puebla (76 mil), es decir el 79.2% de los indígenas monolingües del país reside en cinco entidades.<sup>17</sup>

De acuerdo a los datos censales anteriores, el crecimiento de la población indígena está ligado en parte con los patrones de conducta que han sido modificados en los últimos 20 años por las acciones gubernamentales. Sin embargo, el comportamiento no es homogéneo, hay pueblos que tienen un crecimiento alto y otros que se encuentran en condiciones de rezago y desigualdad, y que son más vulnerables a un escaso o nulo desarrollo económico y social.

El crecimiento demográfico de la población indígena resulta indudable, no sólo en el presente, sino también en el futuro de México, por su presencia física, cultural y política.

## **2.1. Organización Política y Religiosa**

La organización política y religiosa de las comunidades indígenas, comprende esencialmente un ámbito interno propio de los pueblos, el cual encuentra como referencia más común a la comunidad y en pocos casos al Municipio. Incluye, tanto mecanismos de toma de decisiones, de mando y de regulación interna, como lo que podríamos llamar las formas de gobierno, propias de la costumbre indígena comunitaria, así como la organización del culto, que incumbe a todas las familias de la comunidad.

En ese mismo ámbito, debe entenderse lo referente a la organización política de las comunidades, la cual opera en realidad como un sistema normativo de hecho, aun cuando no tenga un reconocimiento legal.

---

<sup>17</sup> Vid., anexo estadístico N° 9

El sistema político indígena, se estructura en toda una gama de variantes, que desde una matriz histórica común, rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados, con derechos y obligaciones, con mecanismos de consenso y coerción, donde la asamblea es el órgano máximo de decisión, el interés común priva sobre el individual. Así la democracia no es sólo representativa, sino también participativa.

La comunidad indígena, se rige por una serie de principios de autorregulación. Tiende a normar en su interior todos los aspectos de la vida social, económica, política, cultural y religiosa con una serie de sistemas bien delimitados. Estos sistemas de cargos consisten, en un número de oficios ya definidos y que se rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un periodo corto de tiempo, después del cual se retiran a su vida normal y pasado un lapso podrán ser designados para otra responsabilidad. Este sistema se articula de una manera escalafonaria y rotativa, además que, pueden ser destituidos de su cargo en cualquier momento, si la asamblea general así lo determina.

El sistema de cargos inicia en la niñez y concluye con la muerte, de tal manera que, el niño participa como acólito en la iglesia o tiene a su cargo barrer el atrio del templo. Posteriormente siendo adolescente colabora como ayudante de topil (policía comunitario), después como topil y conforme crece en experiencia y edad se le asignan responsabilidades mayores, hasta llegar por ejemplo, a ser presidente municipal y en la cúspide de la pirámide social, a ser miembro del Consejo de Ancianos o Gobernador Tradicional, que como máximas autoridades de los pueblos dirimen conflictos y toman decisiones por las comunidades. El ejercicio de los cargos es obligatorio y no se percibe salario alguno.<sup>18</sup>

Existe la tradición de que, las personas mayores que han llegado hasta lo más alto del escalafón y han cumplido satisfactoriamente con sus tareas de gobierno, pasan a integrar el grupo de los pasados o principales, los ancianos o los tatas. En algunos casos llamados consejos de ancianos, quienes mantienen una presencia de manera de cuerpo consultivo y asesor en asuntos difíciles. Empero, en las últimas décadas ha disminuido la presencia y capacidad de estos órganos constituidos por los ancianos, quienes en confrontación con las nuevas generaciones, han sido desplazados

---

<sup>18</sup> AVALOS TEJEDA, Alejandro, "Los pueblos Indígenas de México", Congreso de la Unión, México 2001, p. 3

No se busca generalmente llegar al cargo político por iniciativa propia, ni lo utiliza para fines personales. El poder es otorgado por la asamblea comunitaria y transmitido cada cierto lapso a un grupo nuevo. Siguen siendo campesinos miembros de la comunidad, continúan participando en los ritos y en las ceremonias, y practicando sus relaciones de parentesco y compadrazgo. Hoy día este sistema permite la convivencia y tolerancia religiosa, así como política.

El sistema social se mantiene vinculado a un régimen de valores, que norman la vida de la comunidad. Además de la reproducción del orden social, debe permitir la reproducción del orden moral. En el cumplimiento de éste radica la legitimidad y prestigio alcanzados por las personas que ocupan los cargos más altos.

Los derechos y obligaciones colectivos se sobreponen sobre lo individual, y el ámbito de justicia interna se reduce a la sanción de faltas administrativas, pero también a delitos menores como: riñas, conciliaciones y redistribución de la tierra, así como la sanción a los mecanismos de la herencia indígena. Los delitos mayores o conflictos entre un indígena y un mestizo son turnados a la autoridad judicial o municipal correspondiente.

Entre los mecanismos de relación política y representación hacia el exterior, debe distinguirse entre lo Micro regional, Municipal, Regional, Estatal y Nacional, este ámbito comprende la representación ante los cabildos municipales, los congresos locales, y el Congreso de la Unión. Se encuentra asociado a la legislación electoral, y a los distintos regímenes que norman la personalidad jurídica y facultades de las distintas figuras asociativas.

La autoridad del pueblo, que normalmente forma parte de un sistema escalafonario, Presidente o Agente Municipal, tiene que estar al tanto de los mandatos provenientes del gobierno estatal o federal. Sin embargo, cuando la presencia de las instituciones oficiales crea conflicto en la comunidad, ésta se cohesionan en torno a sus autoridades y a su cultura tradicional, con el propósito de atenuar el efecto transformador del exterior. La comunidad indígena se mantiene en la medida que excluye o diluye la presencia de los agentes externos.

Respecto a la religión, generalmente el culto está vinculado al ciclo agrícola y en consecuencia, las fiestas se celebran durante la época de siembra y cosecha del maíz y en agradecimiento a determinadas divinidades, como la lluvia, el sol, la luna y la tierra.<sup>19</sup>

Durante la época colonial estas divinidades fueron sustituidas por imágenes de la religión católica y se impuso la celebración de las fiestas de la Iglesia. Cada comunidad o pueblo indígena tiene un santo patrón, a quienes festejan con una ceremonia donde participa todo el pueblo.

El conjunto de estas prácticas religiosas posee también funciones estéticas. La fiesta con sus procesiones, el incienso, sus fuegos artificiales, sus multitudes, su colorido, no es un simple mecanismo de prestigio y de equilibrio económico, es también, la creación de un momento mágico-mitológico y de relaciones sociales, económicas y políticas, donde hombres y mujeres, trascendiendo la realidad de la vida cotidiana, avanzan en procesión y entran en el recinto sagrado de la Iglesia.

La fiesta es quizá la más importante de las instituciones para el mantenimiento de los mecanismos de identidad, y ha tenido que ser adaptada a los precarios recursos monetarios que ingresan hoy a las comunidades.

Cada año, un grupo diferente de hombres y mujeres, llamados mayordomos o cargueros, se responsabiliza de apoyar la celebración de los oficios religiosos, comprando las velas, el alimento, el aguardiente, el incienso, los cohetes y haciéndose cargo de todos los gastos necesarios. Estas mayordomías arrojan dos tipos de resultados: matizan las diferencias sociales entre quienes tienen más recursos y quienes poseen menos, y se obtiene cierto prestigio ante los ojos de la comunidad.

Contrariamente a lo que puede pensarse, de que la fiesta se encuentra a un paso de extinción, por los gastos que implica, o bien por la creciente migración de hombres y mujeres a los centros urbanos, aún está viva y vigente. Los emigrantes, que tienen ahorros o éxito

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p 4

económico, solventan los gastos de las ceremonias y fiestas y regresan a la comunidad para participar en ellas.

El sistema de cargos, que se mantiene hoy día con el apoyo de los que emigran a las ciudades, de manera temporal o definitiva, cumple la función de equilibrio económico entre los que más tienen, pero también, es la expresión de un sistema de control social y político. Las relaciones de parentesco trascienden el ámbito familiar y se convierten en económicas y políticas.

Las personas que han sufragado los gastos de una fiesta, además de adquirir prestigio, pueden participar en la toma de decisiones. Las personas que se alejan de la comunidad por muchos años y regresan, tienen que realizar todas las tareas obligatorias de ayuda mutua y en algún momento ser cargueros de alguna fiesta, sólo entonces son nuevamente aceptadas.

En los últimos años, se han introducido en las comunidades indígenas nuevas ideologías religiosas. Se trata de grupos afiliados a la Teología de la liberación y religiones protestantes, que han pluralizado paulatinamente las doctrinas de los indígenas, lo cual tiende a promover el abandono de algunas prácticas religiosas tradicionales, entre ellas el consumo de bebidas alcohólicas en los actos religiosos. Este cambio ha originado en la población alteraciones de tipo social, que repercuten en las actividades de los pobladores.

De acuerdo a los datos censales, la religión que profesa en mayor medida la población HLI es la católica (81.4%), seguida del culto protestante o evangélico (10.4 %), aunque el porcentaje de indígenas protestantes duplica al de la población total (4.9 %). También entre los hablantes de lengua indígena, la inexistencia de un culto religioso es más frecuente (5.6%) que entre la población total (3.2%).<sup>20</sup>

Por entidad federativa, el estado de Chiapas presenta un comportamiento diferente al nacional, ya que reporta el menor porcentaje de población católica (61.5%) y el mayor de religión protestante o evangélica (22.6%). Sobre esta última, Chiapas, Oaxaca y Yucatán registran el 57.2% de los evangélicos hablantes de lengua indígena a nivel nacional.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> INEGI, "Población hablante de lengua indígena en México", XI Censo General de Población y Vivienda, México, 1990, p. 35

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 36

A pesar de estos datos, y los cambios introducidos en las comunidades, un elemento fundamental de identidad continúa siendo la celebración de las fiestas y las ceremonias religiosas, como un mecanismo de reforzamiento de la dinámica étnica. La introducción de sistemas de producción con lógica capitalista, no ha logrado desmontar todo el sistema que funciona detrás de la organización de una fiesta y su prestigio.

La identidad indígena, se define predominantemente por su carácter residencial y no étnico lingüístico, es decir, que la población se identifica y define con relación a su comunidad de origen. Sus estructuras propias de organización, representación y toma de decisiones corresponden básicamente con su entorno comunitario.

## **2.2. La Familia y las Relaciones de Parentesco**

El parentesco es el soporte de la organización social y la familia, la unidad de acción. En la familia es donde se toman las decisiones básicas, tanto políticas y económicas, como religiosas. La finalidad última de ésta es, la subsistencia y la obtención de un cargo en el sistema político-religioso de la comunidad.

Por tal razón, el soltero y la soltera no son considerados miembros adultos de la comunidad, negándoseles cualquier responsabilidad. Una persona que no tiene esposa o marido, ya sea por divorcio o defunción, debe casarse si quiere que la comunidad la ratifique en el rango social al igual que los demás.

Desde el punto de vista económico, la pareja, cumple roles distintos, el hombre realiza los trabajos del campo y la construcción de la casa, la mujer encargada del cuidado de los hijos, de la huerta, de los animales pequeños que tiene en el traspatio, de la confección del vestido, la alfarería y la preparación de la comida diaria. Por su parte, los menores coadyuvan a las tareas propias de su sexo.

En los últimos años, la mujer es la que comercializa los productos obtenidos en el huerto familiar, o bien emigra a los núcleos urbanos para emplearse como doméstica o forma parte del sector informal en las grandes ciudades.

La finalidad económica de la familia, no es acumular capitales, sino subsistir y ocupar un cargo en el sistema político religioso de su comunidad. Es más una economía de prestigio que de mercado. La familia acumula excedentes para poder patrocinar una ceremonia religiosa y adquirir prestigio.

Una de las instituciones más importantes de los pueblos indígenas, es el trabajo al servicio de la comunidad, que bajo diferentes denominaciones, tequio, fajina, tesguinada, guelaguetza, mano vuelta, faena, etc., persigue un fin común, ayuda para alguno de los miembros de la comunidad y obras en beneficio de la colectividad. Por ejemplo, construcción de escuelas, caminos, introducción de agua potable, ayuda para la construcción de la casa de una pareja de recién casados, o para levantar la cosecha de alguno de los vecinos. Así, el trabajo colectivo se convierte en una especie de crédito social, que sustituye la carencia de instituciones crediticias y que impulsa y preserva el proceso productivo organizado y fortalece y cohesiona el tejido social.<sup>22</sup>

En las comunidades existen diferencias sociales, pero procuran que éstas no rompan el equilibrio. De ahí, la participación de todos los miembros en las fiestas religiosas y en los puestos públicos no remunerados, porque implican gastos que todos tienen que hacer en algún momento de su vida, siendo así reglas que se cumplen con toda regularidad.

### **2.3. Desarrollo Económico**

La cuestión indígena no sólo es un asunto relacionado con la cultura y la producción, también se convierte en uno político, de desarrollo productivo y de bienestar social. Uno de los principales recursos de los pueblos indígenas es la tierra, la cual forma parte de su vida y se convierte en el medio para obtener sus alimentos y por lo tanto, para preservar su cultura.

Un factor importante en torno a su desarrollo económico, es el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en las diversas regiones que habitan los indígenas, mismo que se caracteriza por una visión no materialista de la naturaleza, heredada de su tradición cultural, considerándose así a su hábitat como una entidad sacralizada y viviente con quien los

---

<sup>22</sup> AVALOS TEJEDA, Alejandro, Op. Cit., p. 4

humanos interactúan, dialogan y negocian durante el proceso productivo, concepción que se contrapone con la que surge en el mundo urbano-agroindustrial, diseñado para generar los alimentos, las materias primas y energías requeridas en los centros rectores dominantes.<sup>23</sup>

Se considera que, el noventa por ciento de la población indígena, vive en territorios de variada diversidad biológica, mismos que a través del tiempo han influido en el desarrollo de sus culturas y de su historia. El deseo de las poblaciones indígenas de permanecer en territorios tradicionales y conservar su productividad, los hace un aliado para la protección de estos recursos naturales.

Los pueblos indígenas se encuentran en diversas regiones ecológicas, sin embargo, muchas de las alteraciones ambientales que aquejan a México, tales como la deforestación, erosión del suelo, contaminación del agua y desertificación creciente, se hallan también en territorios ocupados por esta población. Producto de la imposición de modelos económicos que privilegian el uso de fertilizantes y una extracción forestal devastadora.

Los indígenas, han desarrollado formas de interacción socioeconómica y cultural con su medio ambiente, que por una parte, tienden a mantener la regeneración natural de los recursos y por otra, debido al impulso de tecnologías no siempre apropiadas, han ocasionado una presión sobre los recursos naturales y desequilibrios ecológicos.

Las culturas indígenas son el resultado de la adaptación a los diferentes ámbitos naturales, de tal suerte que, entre sus principales rasgos se encuentran un caudal de conocimientos, tecnologías y estrategias de apropiación de la naturaleza. Esta sabiduría ecológica forma parte del patrimonio cultural que poseen estos pueblos, que deben tomarse en cuenta al planear proyectos de desarrollo o el cuidado de las áreas naturales protegidas o los parques nacionales.<sup>24</sup>

La sobreexplotación ha traído como consecuencia una disminución de los recursos naturales, acentuándose la pobreza de la población indígena. En general las comunidades no están

---

<sup>23</sup> <http://www.sedesol.gob.mx>, "Perfil de los Pueblos Indígenas de México".

<sup>24</sup> Idem

acompañadas de opciones productivas ya que, al mismo tiempo, se ejerce presión sobre los recursos que se intenta proteger.

Sus formas productivas son menos dañinas desde el punto de vista ecológico, operando en la práctica como aliadas de la conservación de la diversidad biológica en México, misma que no es posible reconocer y salvaguardar sin respetar a la vez, a las culturas indígenas, e involucrarlas en las políticas de conservación de sus regiones.

Las instituciones encargadas de aplicar programas tendientes a la conservación y manejo de los recursos naturales son: la Secretaría del Medio ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), EL Instituto Nacional de Ecología (INE), y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEP).

La mayoría de la población indígena tiene como pilar de subsistencia alguna actividad relacionada con el sector primario (69.3%),<sup>25</sup> las cuales se encuentran estrechamente vinculadas con el territorio y los recursos naturales.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo en Zonas Indígenas (ENEZI) de 1997, la principal rama de actividad en las comunidades indígenas es la agricultura, en la que participa el 70% de la población ocupada. La segunda actividad en importancia es el trabajo artesanal el cuál ocupa el 13%, el comercio ocupa el 6.4%, la industria de la construcción el 3%, y el 7% restante se dedica a otras actividades.

Las actividades productivas de la población indígena que se concentran en el sector primario se destinan al autoconsumo. Dada su experiencia, conocimiento y tradición, han subsistido con base a la producción de maíz, frijol, chile y calabaza, que en sí, son los alimentos básicos de su dieta. Participan también, en la producción de cultivos comerciales como el café, la pimienta, la miel, la vainilla, caña de azúcar, arroz, algodón, cacao, amaranto, maguey, miel, nopai, flor, algunos productos orgánicos, tabaco y hortalizas, estos dos últimos cultivos requieren de la participación de la mano de obra femenina. Las ganancias obtenidas de dichas actividades son utilizadas para complementar sus ingresos, mismos que destinan para adquirir productos

---

<sup>25</sup> Vid., anexo estadístico N° 10

industriales, así como los energéticos necesarios. Cuando estas actividades ya no satisfacen las necesidades básicas de la familia, se ve reflejado en la búsqueda de recursos mediante la migración y la incursión en otras actividades.

En diversas proporciones, estas actividades y el trabajo asalariado son las principales fuentes de ingreso de las familias indígenas. A la fecha, con excepción de los migrantes indígenas asentados de manera permanente en las ciudades, es muy rara la familia que logra subsistir a partir de una sola de estas actividades.

Prevalece una economía familiar diversificada. En muchos casos, se combina el trabajo agrícola con actividades pesqueras, producción artesanal, la recolección de plantas medicinales, el comercio en pequeña escala y las actividades de traspatio (huerto familiar y cría de animales). Además, los indígenas se contratan como jornaleros, tanto en sus regiones como en los grandes campos de cultivo agrocomercial del noroeste de México, del sur y centro de Estados Unidos de América, como cortadores en las zonas cañeras de Morelos, Puebla y Veracruz, como obreros de la construcción, vigilantes, policías, soldados, vendedores ambulantes y empleadas domésticas en las principales ciudades.<sup>26</sup>

De lo anterior se desprende que del total de la población indígena, 42.8% trabaja por cuenta propia, 33.4% representa a trabajadores familiares sin pago y el 19.3% es trabajador asalariado, con un trabajo más o menos permanente de baja remuneración. Esto ha impulsado el factor de la migración temporal, situación que provoca que la producción familiar quede bajo la responsabilidad de las mujeres quienes, junto con los hijos menores de edad, realizan las labores agrícolas.

La migración ha ocasionado un cambio en el modelo de inserción de los indígenas en la estructura productiva, como jornaleros asalariados en empresas agroindustriales, empleados de baja calificación en maquiladoras, comerciantes ambulantes, peones en la industria de la construcción, macheteros, estibadores y cargadores en las centrales de abasto y trabajadoras domésticas.

---

<sup>26</sup> INI, "Instancia consultiva mexicana para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas", INI, México 1997, p.47.

Son importantes las formas de trabajo colectivo dentro de las comunidades indígenas, ya que difieren fundamentalmente de las que se encuentran en la economía capitalista. Este tipo de trabajo actúa como un factor que impulsa al proceso productivo organizado con base en reciprocidades entre familias y miembros de las comunidades. En el primer caso consiste en la limpieza de la parcela agrícola, en la construcción de viviendas y en las urgencias de carácter familiar, de manera que quien recibe el servicio está obligado a devolverlo cuando es requerido por alguno de los que le brindaron ayuda. Es una especie de crédito social, que substituye a la carencia de instituciones crediticias. El segundo caso se refiere al trabajo solidario para obras comunitarias de carácter social. El incumplimiento de este servicio es sancionado de acuerdo con las costumbres de la comunidad.<sup>27</sup>

La tierra se considera un bien material y sagrado, misma que mantiene la cohesión de los parientes y las familias extensas agrupadas en torno a la comunidad, convirtiéndose en el medio de reproducción social y económico, que les permite alcanzar seguridad individual, cohesión grupal y continuidad cultural.

En las regiones indígenas se identifican distintas formas de tenencia de la tierra, como la comunal, la ejidal y la privada. De acuerdo a un estudio realizado por la Procuraduría Agraria en abril del 2001, señala que en los Municipios indígenas la propiedad social es predominante, pues representa el 70.8%. La propiedad privada corresponde a un 26.2% y el 3% restante a terrenos nacionales y colonias agrícolas.

Estos pueblos tienen en común formas específicas de trabajar la tierra, además de compartir los procesos agrarios, que los ha llevado a la dotación o al reconocimiento de sus tierras. Empero, las diferencias agrarias que aún se tienen, reflejan en gran medida, las desigualdades regionales del país.

La base territorial de los pueblos indígenas fue modificada con la instauración de las haciendas, las cuales afectaron la posesión. No obstante, hasta la fecha, existen pueblos y comunidades que están asentados en forma permanente y continua en el mismo lugar desde

---

<sup>27</sup> <http://www.sedesol.gob.mx>, "Perfil de los Pueblos Indígenas de México".

hace más de 2500 años, lo que refleja la sustentabilidad histórica de estos pueblos campesinos indígenas con culturas propias.<sup>28</sup>

De los 803 Municipios indígenas, en 346 predomina la tierra ejidal (43.1%), en 257 la comunal (32.0%), en 39 (4.8%) la propiedad ejidal y comunal tienen similar proporción, y en 161 (20.1%) la propiedad privada. En ellos hay 4786 ejidos, 1258 comunidades y 304 unidades de producción privada. En conjunto estos Municipios abarcan casi 27 millones de hectáreas rústicas.<sup>29</sup>

Las unidades de producción privada son similares a las de la propiedad social, las tierras son de mala calidad y la superficie promedio es casi la misma. En los Municipios indígenas, 63.5% de los ejidatarios y 89.6% de los comuneros, tienen una superficie máxima de cinco hectáreas. De esta manera, el minifundio es la unidad de producción dominante de las tierras parceladas de estos Municipios, lo que se considera una limitante para el desarrollo de la unidad productiva y del sector rural.

El país se caracteriza por ser minifundista y producir en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento, y deficientes o nulos canales de comercialización. Esto da lugar, a una situación desventajosa en el mercado nacional y regional.

En su mayoría, las comunidades y ejidos indígenas producen en tierras de temporal. De un total de 5 601 núcleos agrarios registrados por el VII Censo Ejidal, 5 188 contaban sólo con tierras de temporal, y su producción se destinaba principalmente al autoconsumo.

Respecto a las tierras de uso común, en los Municipios eminentemente indígenas, a cada ejidatario le corresponde en promedio 13.5 hectáreas y 24.6 en los medianamente indígenas. Cabe aclarar que aún cuando la extensión promedio de tierras de uso común es superior a las parceladas, en general las primeras están más subutilizadas ya que para su aprovechamiento se requieren grandes inversiones. Además la ausencia de sistemas de irrigación en 93.8% de los

---

<sup>28</sup> Idem

<sup>29</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

ejidos y comunidades con población indígena, la escasez de créditos, la carencia de infraestructura y de una política rural orientada al desarrollo de ese sector, son factores que acentúan la crisis que ha caracterizado al campo desde siempre.<sup>30</sup>

A pesar de que, la milpa constituye el eje central de la vida productiva cotidiana, la subsistencia de las unidades domésticas, con base en la agricultura, es cada vez más difícil debido, entre otras causas, al tamaño de las parcelas y al deterioro de los recursos naturales, en ocasiones derivado de su sobreexplotación.

Es un hecho que la presión por la tierra está generando daños irreversibles, debido al incremento demográfico o bien a la extracción de los recursos naturales en forma irracional. Esto ha repercutido de manera negativa en los sistemas económicos microregionales.

La vida de las comunidades, depende de la interrelación de su economía con las estatales y la nacional, aunado a que algunos pueblos y comunidades indígenas, mantienen una economía cerrada de subsistencia, y a que los diagnósticos y estudios económicos que se realizan en los estados, mencionan que la economía indígena es informal. No valoran, ni reconocen otros sistemas económicos regionales, con sus mercados, con sus propios sistemas especializados de producción, de distribución, de crédito y de comercialización.

El mercado es un sistema importante dentro de la economía indígena. Puede operar por trueque o dinero, lo que permite la producción, la distribución y el consumo en todos los niveles de las familias y de las comunidades. Se hace evidente que la economía de estos pueblos, opera principalmente a niveles macroeconómicos en la autosuficiencia, además de dirigirse al mercado comercial estatal y nacional, e incluso internacional, sin que la mayoría de las veces se tenga éxito.

La producción agrícola, se realiza con tecnologías tradicionales y de baja composición de capital. La fuerza de trabajo, es la principal fuerza productiva, lo que los obliga a hacer un óptimo aprovechamiento de los recursos con los que cuentan, sobre todo la fuerza de trabajo

---

<sup>30</sup> Idem

familiar. Los ejidos y comunidades indígenas tienden a cultivar incluso en aquellos espacios en donde las tecnologías modernas resultarían inútiles.

La mayoría de los productores rurales, sobrevive sin los elementos que le permitan impulsar y consolidar las actividades básicas para su desarrollo, situación que comparte una alta proporción de las comunidades indígenas, lo que trae como consecuencia, una mayor incidencia en las condiciones de pobreza y marginación.

Los productores que han tenido acceso al beneficio del crédito y apoyo institucional, enfrentan la falta de asistencia técnica adecuada, la baja productividad, y una alta siniestralidad de sus tierras. Además, de una situación de inequidad, frente a las fluctuaciones del mercado, que ha generado un grave endeudamiento y carteras vencidas.

Se ha demostrado, que la economía comunitaria ha sido fuertemente afectada por las fluctuaciones del mercado, sobre todo cuando sus ingresos dependen de los cultivos comerciales. El desplome de los precios internacionales del café, de la caña de azúcar, del henequén y del cacao, entre otros, ha conducido a miles de familias indígenas a emigrar en busca de un salario.

Las comunidades carecen de una organización local y regional, que les permita establecer el control de la venta de sus productos, de infraestructura caminera y de crédito. La dependencia de los mercados de frutas y hortalizas, los ha obligado a competir entre sí y con las grandes empresas agrocomerciales en condiciones desventajosas.

Carecen de créditos, asistencia técnica para incrementar su productividad y de infraestructura para el acopio, almacenamiento, normalización, transporte y comercialización de sus productos en los centros urbanos más próximos. De manera que, se ven obligados a recurrir a los intermediarios, que abaratan el precio de su mercancía, apropiándose de una parte importante del valor de los artículos que los campesinos indígenas producen.

Esta dependencia, junto con la falta de inversión productiva y desarrollo de infraestructura de comercialización, ha traído consecuencias para las comunidades, tanto por la pérdida de su

capacidad alimentaria, y sus secuelas de desnutrición, como por el empobrecimiento que deja a su paso el desplome de los precios de sus productos.

Las fuentes de financiamiento para la producción de los campesinos indígenas, siempre han sido limitadas, tanto por parte de la banca privada como por las instituciones gubernamentales. Sin embargo, entre los mecanismos de compensación más importantes, suscitados por el cambio de la política de apoyo al campo, se encuentra el Programa de Apoyo al Campo (PROCAMPO), que actualmente opera con préstamos de 500 a 2000 mil pesos y orienta sus acciones al trabajo directo con las comunidades.

Entre las condiciones económicas que determinan la marginación de los pueblos indígenas, se encuentran, la parcelación excesiva de la propiedad ejidal, la predominancia de tierras de temporal, la falta de créditos a la producción agrícola de temporal, la escasa inversión en infraestructura y las variaciones climáticas, que aumentan el riesgo en los cultivos agrícolas, disminuyen la rentabilidad de las tierras e impiden alcanzar una mayor productividad, y con ello, el desarrollo.<sup>31</sup>

La actividad económica de la población indígena es importante. De acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda, actualmente en México, la población indígena económicamente activa de 12 años y más que desempeña alguna actividad productiva, a nivel nacional asciende a un 50.4%, mientras que la económicamente inactiva registra un 49.6%.

De la población indígena estimada se deriva que, el 27.7% de las mujeres y el 75.9% de los hombres indígenas participan en actividades económicas. Las tasas de participación de mujeres y hombres son menores en las localidades rurales que en las urbanas. Las mujeres indígenas registran una tasa de 23% en las localidades rurales y 33.9% en las urbanas; mientras que los hombres presentan tasas de 78.4% y 74%.<sup>32</sup>

Las cifras anteriores obedecen, a que las mujeres no consideran económicas algunas de las actividades que realizan de manera cotidiana, tales como la cría de animales, o la elaboración

---

<sup>31</sup> Instituto Nacional Indigenista Y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México 1996-1997", Tomo I, INI, PNUD, México 2000, p. 269

<sup>32</sup> Vid., anexo estadístico N° 11

de artesanías, mismas que realizan en sus escasos tiempos libres, considerándose como una extensión de la jornada de trabajo doméstico, a pesar de que por medio de ellas obtengan ingresos. Con frecuencia su trabajo es descalificado o no reconocido como tal.

El cultivo y la cosecha de traspatio, realizados en los jardines familiares, son considerados una responsabilidad de las mujeres. Todos los productos que obtienen de estas labores agrícolas domésticas, se colocan en los mercados locales y regionales, constituyendo un importante recurso de dinero para el complemento de la vida familiar.

Entre la población que no realiza actividades económicas, se encuentran los estudiantes, quienes se dedican a los quehaceres domésticos, los jubilados, los pensionados, los incapacitados permanentemente para trabajar, y todos aquellos que realizan alguna otra actividad no económica.

Entre los hablantes de lengua indígena se observan diferencias respecto a las actividades desarrolladas por hombres y mujeres. La mayor parte de las mujeres no económicamente activas, realizan quehaceres domésticos (72.6%) y sólo el 10.7% estudia. El 40% de los hombres, se dedican a estudiar, y un 49.8% realiza otras actividades no económicas. La población indígena por razones obvias registra bajos porcentajes de jubilados o pensionados y de incapacitados para trabajar.

De acuerdo con el índice de rezago social por Municipio para el año 2000, calculado por SEDESOL y el INI, en lo que corresponde al empleo, las cifras muestran que de los 1 310 Municipios que a nivel nacional presentan un alto y muy alto grado de rezago, 46.4% corresponden a Municipios con una población HLI, igual o mayor al 30% del total. En ellos se localizan cerca de 5.9 millones de personas, de las cuales casi 4 millones son indígenas.<sup>33</sup>

Se registra que, de los 347 Municipios con una población indígena de 70% y más, 94.5% se encuentra en los estratos de alto y muy alto rezago de empleo. La población indígena en estos Municipios supera los 2.5 millones de personas, cantidad que representa el 64.2% de HLI del total de Municipios indígenas del país.

---

<sup>33</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

Las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo en zonas indígenas de 1997, señalan que 16% de los niños y cerca de 10% de las niñas de entre 6 y 11 años realizan actividades por las que perciben un salario. Este porcentaje se incrementa para la población entre los 12 y 14 años; 50% en los varones y 22% en las mujeres.

En el caso de los niños entre 6 y 11 años, la proporción de quienes realizan actividades agropecuarias llega al 90% y entre los de 12 a 14 años es de 88%. La incorporación al mercado de trabajo a temprana edad, trae como consecuencia entre otros factores, la baja escolaridad y la escasa calificación técnica de la población indígena trabajadora.<sup>34</sup>

Los ingresos monetarios son una variable importante a nivel nacional. Sin embargo, al analizar la situación de la población indígena, el ingreso resulta un indicador inadecuado para comparar las privaciones debido al peso que tiene en ella la economía de auto subsistencia. Determinan la oportunidad de adquirir bienes y servicios considerados parte de la canasta básica, mismos que deberá cubrir el salario, además de las necesidades de educación, salud, vestido, vivienda y acceso a bienes culturales y esparcimiento.

Dentro de lo que a ingresos se considera, a nivel nacional, el porcentaje de mujeres indígenas que no recibe alguna retribución como producto de su trabajo, es menor al correspondiente a los hombres. Sin embargo, el 32.8% de las mujeres reciben hasta un salario mínimo, mientras que sólo el 25% de los hombres percibe esa cantidad, y mayores porcentajes de hombres reciben más de un salario mínimo.

La población HLI residente en las áreas rurales, obtiene menores ingresos que la que vive en las áreas urbanas. Se registra que el 41.8% no percibe ingreso alguno, menos de un salario mínimo es el ingreso del 35.8%, más de uno y hasta dos salarios mínimos lo obtiene el 15.4%, y más de dos salarios mínimos, el 7.0%.<sup>35</sup>

De acuerdo al último registro por el Censo de 1990, de la población HLI en el área rural, el 18% era remunerado con medio salario mínimo, dos quintas partes de los indígenas vivían con 20 pesos diarios, 20.4% recibía por su jornada de trabajo entre la mitad o menos de la mitad de

---

<sup>34</sup> Idem

<sup>35</sup> Vid., anexo estadístico N° 12

un salario mínimo. La mayoría de las personas que no percibían ingresos se dedicaba a la agricultura y a la ganadería. Cifras que en la actualidad distan mucho de ser menores.

Las formas de organización económica y social de los pueblos indígenas están sujetas a sus propias condiciones ecológicas y de ambiente, así como a las construcciones culturales, que le dan una dinámica específica a cada grupo étnico. La modernidad en sus distintas manifestaciones, penetra la vida de las comunidades e introduce nuevos elementos, modificando la herencia cultural y social, adecuándola a sus propias características e identidades. Sin embargo, seguirá siendo importante y reclamable, la existencia de un capital económico y social, que sin lugar a dudas es su principal potencial de desarrollo.

### 3.- MIGRACION

La migración es un fenómeno estructural que, es originado por causas esencialmente económicas. En las comunidades indígenas, los factores que la determinan son múltiples y se generan también, en la desventajosa relación que la sociedad nacional ha mantenido históricamente con los miembros de todas las etnias del país.

Dicho fenómeno tiene múltiples causas, tanto estructurales como coyunturales, que no se reducen a un problema de orden laboral o de naturaleza exclusivamente económica. Dichas causas son: crecimiento poblacional y presión demográfica sobre la tierra, deterioro ecológico de los territorios que habitan, devastaciones por fenómenos meteorológicos, escasez de empleo y disminución del ingreso, explotación de la fuerza de trabajo, inexistencia o insuficiencia de servicios básicos, difícil o nulo acceso al crédito y a nuevas tecnologías, violencia armada, caciquismo y conflictos políticos y sociales, entre otros factores.

La migración indígena actual, está ligada al proceso de industrialización seguido por México a partir de los años cuarenta y la rápida transformación de una economía agrícola hacia una urbana industrial. Este cambio provocó un descenso de las actividades agrícolas en las regiones indígenas, privilegiando al noroeste de México, hacia donde se canalizaron importantes inversiones de capital para el apoyo a la agricultura comercial. Esta región se convirtió en polo de atracción de mano de obra indígena sobre todo a partir de 1980. Antes de esta fecha sólo algunos grupos tenían la tradición migratoria relacionada con cuestiones religiosas.<sup>36</sup>

Los procesos de globalización a escala mundial, han propiciado la focalización de las actividades en los espacios donde las empresas tienen mejores ventajas comparativas, transformándose en polos de atracción de la población más necesitada. La explotación de la mano de obra indígena, ayuda al desarrollo y competitividad de las empresas agroindustriales, que generan productos para el consumo interno, pero principalmente para el mercado exterior, dinamizando las economías extranjeras empleadoras de esa mano de obra.

---

<sup>36</sup> [http:// www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx), "Perfil de los Pueblos Indígenas de México".

La migración constituye, uno de los fenómenos más importantes y determinantes de la vida económica, social y cultural del país, cuya trascendencia aún no es posible valorar del todo.

Los espacios en los que se asienta la población indígena, son aquellos en los que hay una dinámica económica que permite, en muchos casos, incorporar la fuerza de trabajo expulsada del medio rural, estas áreas son: Regiones rurales tradicionales, Regiones de desarrollo agroindustrial y su periferia, Ciudades grandes, medianas y pequeñas de México, campos y ciudades de Canadá, Estados Unidos y Alaska.

Actualmente, un sector importante de la población indígena, se encuentra radicado temporal o definitivamente, fuera de las regiones que tradicionalmente ocupaba. Las corrientes migratorias tienden a fortalecerse cada vez más, orientándose hacia nuevos y más lejanos puntos.

La migración temporal, es la más usual entre esta población. Está ligada al ciclo agrícola y se da en dos momentos, el primero después de la cosecha, según las regiones indígenas, es decir, cuando concluyen las ceremonias religiosas relacionadas con la agricultura, y el segundo luego de la siembra. Las ciudades de atracción, son por lo general aquellas que cuentan en sus cercanías con campos agrícolas, cafetaleros, azucareros y otras ramas agropecuarias, tanto en México como en el territorio fronterizo. Dicha migración representa, una estrategia para mejorar los ingresos y continuar reproduciendo la vida comunitaria.<sup>37</sup>

De los trabajadores temporales que se trasladan a las localidades fronterizas, el 39% de los indígenas migrantes, procede de la región sur-sureste, destacando los estados de Oaxaca y Puebla, entidades que de acuerdo con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, concentran el 18 y 9.3 por ciento de la población indígena.

Oaxaca sobresale como el estado con mayor expulsión de población indígena. El estado de Quintana Roo, de México y el Distrito Federal, son las entidades federativas que ejercen mayor atracción sobre los emigrantes indígenas, concentrando en conjunto, el 43 por ciento del movimiento interestatal indígena del país.

---

<sup>37</sup> <http://www.sedesol.gob.mx>, "Perfil de los Pueblos Indígenas de México"

Los pueblos con mayor migración son los purépechas, los mayas, los zapotecos, los mixtecos de Guerrero, Oaxaca y Puebla, los mazatecos de Oaxaca, los otomíes de Hidalgo, Estado de México, Veracruz y San Luis Potosí, los Chinantecos de Oaxaca, los Kanjobales de Chiapas, los totonacas de Veracruz, los mazahuas del Estado de México, los choles de Chiapas y los mixes de Oaxaca. Para 1995, el 85% del total de migrantes indígenas de todo el país pertenecía a alguno de los pueblos inencionados.<sup>38</sup>

Durante el periodo 1998-2000, según los datos de la Encuesta sobre migración en la frontera norte de México (EMIF), la población que se desplazó hacia la frontera norte de México, ascendió a más de 700 mil personas, de las cuales 7.6 por ciento se identificaron como hablantes de lengua indígena. Es decir, que de un total de 129 mil indígenas migrantes, 46 mil se dirigieron a las localidades fronterizas del norte de México, con la intención de cruzar a Estados Unidos, para trabajar o buscar trabajo, 75 mil con la intención de buscar empleo en la frontera norte, y siete mil migrantes, con la finalidad de ocuparse en cualquiera de los dos mercados laborales (en las localidades fronterizas o en el país vecino).<sup>39</sup>

Los indígenas, constituyen una de las poblaciones más vulnerables que se dirigen a Estados Unidos, comparados con el resto de los migrantes, tienen más desventajas significativas. Se aprecia que, la edad promedio de los indígenas migrantes es de 33 años, lo cual es congruente con el carácter laboral de la migración. Sin embargo, la participación de la población joven es menor entre los indígenas, donde el grupo de 12 a 14 años de edad, representa 14 por ciento, frente a 24 por ciento en el resto de los migrantes temporales. Además cuentan con bajos niveles de escolaridad. Alrededor de 10 por ciento de los hablantes de alguna lengua autóctona, declararon ser analfabetas y 16 por ciento no tener escolaridad. A su vez, entre los que cuentan con algún grado de escolaridad, predominan aquellos que tienen primaria incompleta.

La EMIF aporta información, que permite saber las características que presentan los hogares de los migrantes, los datos indican que, los indígenas forman parte de conjuntos familiares de más de cinco miembros. Entre las familias de estos, aproximadamente tres integrantes del

---

<sup>38</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

<sup>39</sup> Consejo Nacional de Población, "Población indígena en la migración temporal a Estados Unidos", Boletín editado por CONAPO, año 5, núm. 14, México 2001, p. 2.

hogar, trabajan y aportan ingresos, esto indica la precariedad de las ocupaciones de la población indígena.

Dicha población, enfrenta una precaria situación laboral en sus lugares de origen, donde la mayoría se dedica a las labores agrícolas, percibe bajos salarios y carece de prestaciones sociales. Todo esto aunado a las precarias condiciones de vida que enfrentan, no les permite acceder a los satisfactores básicos y a una vida digna, por lo cual, se ven obligados a buscar fuentes de empleo alternativas en otras partes del país y del exterior.

La migración indígena a Estados Unidos, es ante todo, una estrategia de sus integrantes para obtener más recursos. De acuerdo con los datos de la EMIF, la mitad de los migrantes indígenas, declaró contar con empleo en su lugar de origen, en los 30 días previos a su traslado a las localidades fronterizas.

Se estima que dos de cada tres indígenas migrantes, trabaja en el sector primario, 40 por ciento labora a sueldo fijo, 39 por ciento no recibe remuneración, y nueve de cada diez, no contaba con prestaciones en el lugar desde el cual iniciaron la aventura a Estados Unidos en busca de mejores oportunidades.<sup>40</sup>

La EMIF indica que, los trabajadores temporales en Estados Unidos que regresaron a México entre 1998 y 2000, ascienden a 321 mil personas en promedio anual, de los cuales alrededor de 17 mil son hablantes de lengua indígena.

Los indígenas que logran ocuparse en Estados Unidos, trabajan en condiciones laborales semejantes a las del resto de los migrantes mexicanos. Sin embargo, se aprecian ciertas desigualdades, entre ellas, el que un 88 por ciento no tiene ningún tipo de prestación en el trabajo

De acuerdo a la información de la EMIF, relativa a las características del empleo en Estados Unidos, destaca una mayor incorporación al mercado laboral de los migrantes indígenas, ya que la gran mayoría encontró empleo. Se advierte que ganan como promedio mensual, poco

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 5

más de mil dólares (1 075 dólares). Los indígenas, en promedio trabajaron 46 horas a la semana y más del 60 por ciento se contrató como trabajador a sueldo fijo.

Las remesas constituyen, uno de los beneficios más directos y tangibles de la migración a Estados Unidos, se ha mostrado que poco más de un millón doscientos cincuenta mil hogares reciben remesas. En el medio rural, uno de cada diez hogares es beneficiario de este tipo de transferencias.

Los migrantes indígenas que envían dinero a sus familiares es de un 41%. Remiten a sus familiares en México, poco menos de 30 por ciento de su ingreso promedio mensual, utilizando con mayor frecuencia medios como son, los envíos a través de cartas o de familiares o amigos, entre otros.

Estudios recientes del Banco Mundial, CONAPO, BANCOMEXT, investigadores mexicanos y estadounidenses así como organismos no gubernamentales, sitúan a las remesas de los migrantes que se encuentran en Estados Unidos y Canadá, como la segunda o tercera fuente de “divisas fuertes” que ingresan al país.<sup>41</sup>

Los migrantes indígenas, se han asentado en los campos agrícolas de la frontera norte y noroeste, en alrededor de 105 ciudades mexicanas y en el campo y ciudades de Estados Unidos y Canadá.<sup>42</sup>

A pesar de que México es signatario del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las condiciones de trabajo relativas a este sector de la población, aún no responden a sus propios lineamientos, dado que en general no se aplican las disposiciones que prevé.

Se advierte la necesidad de reconocer los derechos individuales y colectivos de los trabajadores migratorios, en general, de brindar protección jurídica a quienes se encuentran fuera de sus territorios tradicionales. Se ha planteado la necesidad, de hacer valer para ellos los

---

<sup>41</sup> <http://www.ini.gob.mx>, “Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006”

<sup>42</sup> Idem

derechos humanos consagrados a nivel internacional, el derecho a la libre sindicalización y el establecimiento de condiciones salariales y laborales dentro del marco constitucional.

La migración definitiva es poco significativa comparada con la temporal. Por lo general, se dirigen a los centros turísticos de la costa, y a las capitales estatales, donde establecen colonias que conforman los cinturones de miseria. Los hombres se emplean en el sector de servicios, en la construcción, jardinería, otros laboran como obreros en las fábricas, o bien como jornaleros agrícolas. Algunos otros en el comercio informal, otros recurren a la mendicidad, o empleándose en empresas agroexportadoras de hortalizas en los estados del norte de Sinaloa, Sonora y Baja California. Las mujeres, en el servicio doméstico, en el sector informal y en los estados con actividades turísticas a donde emigran, se emplean en el área de servicios de los hoteles y venta de artesanía.

Estas actividades, se mantienen y reproducen a través de las redes sociales establecidas entre familiares y otros miembros de la comunidad de origen. La ciudad de México constituye uno de los polos de atracción, donde los emigrantes se establecen definitivamente, efecto que ha sido un factor determinante para el crecimiento de las grandes ciudades del país.

Esta migración, que en un principio se caracterizó, por el desplazamiento de hombres solos, con el tiempo se fue reforzando con la integración de hermanos, hijos y parientes hasta convertirse en una migración en “masa”, con la incorporación de la mujer en dicho proceso, como mano de obra para servicio doméstico principalmente.

La relación que mantienen con la comunidad de origen es cada vez más lejana. No obstante, se hacen presentes en las festividades religiosas más importantes, como la Semana Santa, la fiesta principal del pueblo, la Navidad y el Año Nuevo. Una gran mayoría, ha perdido la relación con la actividad agrícola y sus compromisos con la comunidad. Sin embargo, un número importante mantiene su parcela en su lugar natal y cumple con funciones que le confiere la asamblea comunitaria.

La mujer indígena, que se han integrado a las corrientes migratorias, ha tenido cambios en diversos aspectos de su vida, cuando permanecen en sus comunidades, ellas asumen las

responsabilidades del cónyuge, con lo que se incrementa la carga de trabajo que se les ha asignado culturalmente.

Para la mujer indígena, la migración de tipo temporal, le permite continuar con la reproducción social y cultural del grupo familiar en la comunidad, a la cual incorpora nuevos valores y costumbres que adopta en las ciudades. La introducción de otras costumbres, no altera las manifestaciones culturales propias, sino que éstas se enriquecen.

El impacto en las mujeres que emigran a partir de los 18 años, y que se emplean como obreras en las empresas maquiladoras, agrocomerciales o en el servicio doméstico, en las ciudades grandes y medias, es que incorporan rápidamente los valores culturales urbanos, adoptan los patrones culturales del matrimonio, y la composición de la familia de la cultura urbana. Más el uso de la lengua y su transmisión a los hijos, en la mayoría de los casos se mantiene en el grupo familiar, cumpliendo así con la tarea no sólo de mantener viva la lengua, sino también la cultura en los ámbitos urbanos.

El territorio mexicano se ha convertido en una importante zona de tránsito o de residencia de una gran cantidad de indígenas provenientes de Centroamérica, cuya intención original es llegar a Estados Unidos y Canadá. Muchos de ellos, ante la imposibilidad de acceder a los lugares deseados, se han quedado a residir definitiva o temporalmente en México. Otros mantienen una presencia cíclica, en virtud del trabajo periódico, que efectúan en sitios como las fincas cafetaleras en Chiapas.

La migración ha sido un factor clave, que ha hecho evidente no sólo la presencia cada vez más notoria de los indígenas en las ciudades, sino la precariedad, la pobreza y las difíciles condiciones sociales en las que se desarrollan, así como la discriminación, la violencia y el maltrato de que son objeto por parte del resto de la sociedad.

#### 4.- IMPARTICION DE JUSTICIA

La justicia es una demanda que ha sido planteada con insistencia por los pueblos indígenas y se centra en dos aspectos. En primer término, se reclama el acceso<sup>41</sup> en condiciones de igualdad, a la jurisdicción del Estado, que se imparta justicia eficaz y con respeto a sus garantías individuales y a su diferencia cultural. En segundo, el establecimiento de nuevos derechos fincados en el reconocimiento de sus especificidades culturales y étnicas.

Es la administración de justicia, la principal función del Estado como organización política. Está, adolece de serias deficiencias, que están generando desconfianza en los sectores más desfavorecidos y marginados como son, los grupos indígenas.

Los problemas generales sobre la aplicación real de estos valores del derecho, alcanzan en forma más drástica, a quienes no han recibido los beneficios de educación, de infraestructura, de seguridad social, salud y desarrollo en general.

Los grupos étnicos se enfrentan cotidianamente, no sólo a los normales problemas de subsistencia, es además, a una doble normatividad, las de su entorno inmediato, derivadas de su propio grupo, de su pasado histórico común y las de su entorno mediano, generadas por el órgano legislativo formal del país, Estado o Nación al que pertenecen.

La incompatibilidad de sus normas ancestrales con la legislación del país, ha propiciado agudos e interminables conflictos que generan inseguridad jurídica e injusticias y en suma graves consecuencias.

Esta crisis se acentúa, por la ausencia de instrumentos jurídicos congruentes con sus necesidades y órganos jurisdiccionales capacitados y adecuados al indígena, quien finalmente

---

<sup>41</sup> Se entiende como "acceso a la justicia", la garantía fundada sobre el principio de igualdad sustancial y real, por un lado, y el correcto funcionamiento de la administración de justicia, por el otro, lo que se traduce, enmarcados en la problemática de los indígenas en la eliminación de los efectos de la ignorancia en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos, bien ante y a través de los organismos institucionales de resolución de las controversias judiciales, bien en la instauración de instancias extrajudiciales o de justicia coexistencial que rindan eficaces dichos derechos. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios, Justicia y Derechos Étnicos en México". UNAM, México 1992, p. 55, 56.

tiene que someterse, a la jurisdicción de su propia comunidad, y a la jurisdicción del país en todas sus complejas modalidades.

El problema se hace más grave ante la falta de estímulos a los juzgadores y la deficiente formación de la mayoría de éstos, que desconociendo idioma, costumbres y prácticas jurídicas de los indígenas, lesionan su dignidad y sus derechos fundamentales al aplicar literalmente leyes injustas contrarias al derecho.

A pesar que los grupos étnicos realmente no participan en la tarea legislativa, tienen que someterse a leyes contrarias, no sólo a sus usos y costumbres, sino contrarias al derecho. En sí, carecen de normas jurídicas congruentes con su idiosincrasia, e instrumentos procesales adecuados para la defensa de sus derechos.

Dentro del formalismo jurídico se determinan como obstáculos, primero, respecto del indígena en vía de comprensión de sus propios derechos y, segundo, en vía procedimental respecto de la defensa de los mismos, ante y por el órgano jurisdiccional, ambas decisivas para que el indígena, bien a título personal o colectivo, tenga escasas posibilidades de obtener una justicia pronta y expedita y, consecuentemente una tutela efectiva de sus derechos e intereses.

Se pueden señalar como factores reales los siguientes:

- a) La dispersión geográfica de las comunidades indígenas. Consecuentemente la heterogeneidad, con sus tradiciones, mitos y con una cosmovisión muy propia de la resolución de sus conflictos domésticos.
- b) Nula o escasa comprensión de la lengua nacional, predominando las más de las veces su lengua vernácula.
- c) La existencia de un tipo de derecho, que es aplicado en las regiones indígenas y que no reconoce los principios y valores de estos grupos, los cuales resultan ser, muy diferentes a los que las leyes generales establecen para toda la sociedad. En este sentido se habla de la existencia de un derecho consuetudinario o tradicional propio de estos pueblos, como sistema jurídico paralelo al establecido por el Estado nacional, conocido también como “costumbre jurídica o legal o sistema jurídico alternativo”.

d) Consecuencia de lo anterior, es la ignorancia de la ley.<sup>44</sup>

La justicia para los grupos étnicos sigue siendo sólo una aspiración, la jurisdicción general del país, los limita y margina con mayor rigor, al no considerar su normatividad consuetudinaria y sus raíces histórico-sociológicas

Los pueblos indígenas del país, reclaman principalmente un sistema de impartición de justicia, que garantice el respeto irrestricto a las garantías individuales y sociales, así como el reconocimiento a su cultura.

Hay campos específicos en los que la impartición de justicia es relevante por su problemática, estas áreas son la penal, agraria, civil y laboral.

En materia penal, para 1991 la legislación sufrió modificaciones, para incorporar el derecho de los indígenas recluidos, a contar con un traductor en todos los juicios y procesos en los que sean parte, con la finalidad, de que las autoridades encargadas de administrar o impartir justicia, se entiendan con las personas a juzgar, y los juzgados con las autoridades que los juzgan. Además de facultar a los jueces, para realizar peritajes antropológicos, que permitan establecer las costumbres de los procesados antes de dictar sentencia.

En muchos casos, los detenidos no cuentan con traductores, ni con una defensoría de oficio adecuada durante los procesos y en algunos otros, no se efectúan los peritajes culturales correspondientes. También se hace evidente, la impunidad de quienes ejercen actos de violencia contra los indígenas, ya que en la mayoría de los casos, no son castigados por tales delitos.

Es común que los indígenas involucrados en procesos penales, desconozcan sus derechos, carezcan de una asesoría adecuada en su defensa jurídica y queden en estado de indefensión, debido a las condiciones de pobreza en que viven. Esto se convierte en un obstáculo, ya que en la mayoría de los casos, se ven imposibilitados para alcanzar la libertad, al no contar con recursos para el pago de finazas, cauciones, sustitutos penales, multas y reparaciones de daños.

---

<sup>44</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Op. Cit., p. 57, 58.

La falta de conocimiento de quienes imparten justicia, la escasa capacitación en esta materia y las actitudes discriminatorias, también inciden sobre sus derechos.

Con base en los datos del Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, de la Secretaría de Gobernación, se estima, que en los 437 centros de reclusión que existen en todo el país, se registraron 7 431 indígenas privados de su libertad. La mayor concentración de detenidos se localiza en los Estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla y Sonora. Destacando que, el 82.6% de los mismos, se halla detenido por delitos del fuero común.<sup>45</sup>

En lo relativo al rezago en materia agraria, es necesario precisar que al no estar concluido el proceso de regulación de la tenencia de la tierra, se han generado conflictos entre comunidades colindantes y dentro de las propias comunidades y ejidos. Los principales problemas se dan por límites con otros núcleos, lo cual provoca a su vez, que se limite el desarrollo de las comunidades, incidiendo sobre las condiciones de producción y trabajo. Además de reducir significativamente las oportunidades de acceso al crédito y a programas gubernamentales que se basan en la tierra, protección y usufructo de los recursos naturales.

Los conflictos agrarios surgen principalmente, por la posesión de parcelas, por sucesión de derechos, por desacuerdos con los órganos de representación del ejido o la comunidad. Para el año 2000, la Procuraduría Agraria recibió 16 810 casos de esta naturaleza en los núcleos agrarios de los municipios indígenas, de los cuales 58.4% fueron controversias individuales y el resto por límites con pequeñas propiedades, entre comunidades y ejidos, y por restitución de tierras, bosques y aguas.

Dichos conflictos provocan además, inseguridad en la posesión de la tierra, que lleva implícita la de la apropiación de los recursos naturales. Los actos de despojo e invasión, la explotación ilegal de los bosques y la biopiratería, ponen en riesgo el patrimonio de muchos ejidos y comunidades indígenas.

En materia civil, en lo que se refiere a documentos del registro civil, existe un rezago significativo, que tiene que ver con carencia de recursos, discriminación, condiciones de

---

<sup>45</sup> Vid., anexo estadístico N° 13

aislamiento y limitaciones de cobertura. Esto se traduce en la inexistencia de documentos, que acrediten su identidad y nacionalidad como mexicanos, con los problemas subsecuentes de aislamiento, analfabetismo, así como la imposibilidad de acreditar sus derechos agrarios, obtener empleos bien remunerados, ser sujetos de créditos bancarios y ejercer plenamente sus derechos políticos.

El difícil acceso para la población indígena al registro civil, limita su acreditación ante los órganos de administración y procuración de justicia, además de la posibilidad de recibir servicios públicos y participar en programas gubernamentales.

Respecto a su situación laboral, los indígenas que se incorporan al mercado de trabajo, no reciben en ningún caso, la protección y salvaguarda de los derechos que consagra la Ley Federal del Trabajo y los Tratados Internacionales suscritos por nuestro país.

Podemos decir que, la legislación no se cumple cabalmente para los indígenas, porque de hecho, en México estamos lejos de vivir en el marco legal. El ámbito de la justicia todavía tiene el carácter de extraordinario entre los mexicanos.

## **5.- DESARROLLO SOCIAL (Salud, Educación, Vivienda y Infraestructura Básica).**

Para estimar un desarrollo social, hay que considerar no sólo la dimensión económico-política que interviene de manera directa en las condiciones de vida de la población, sino también, indicadores como son, los niveles de salud, la infraestructura de servicios y educación, mismos que permiten determinar la calidad de vida, o el grado de marginación en el que se encuentran los grupos indígenas, en relación con la población nacional.

Existe una correspondencia entre estos indicadores y su nivel de marginación, a partir de los cuales se pueden medir las condiciones de vida de los pueblos indígenas, en especial en los municipios rurales, dentro de los cuales, los indígenas son los que expresan los más altos índices de marginación.

La marginación se considera un fenómeno estructural, producto del desarrollo en las últimas cuatro décadas y se expresa en la exclusión, en este caso de la población indígena, del disfrute de los satisfactores básicos.

Los indígenas conforman una población históricamente excluida de los beneficios del desarrollo nacional. Siguen padeciendo con mayor intensidad desventajas sociales y económicas, como son, la explotación de tierras de bajo rendimiento, la práctica artesanal manufacturera mal retribuida por la sociedad, así como la menor cobertura de servicios esenciales, entre otras determinaciones que atrapan en la pobreza, la marginación y el rezago a más de doce millones de indígenas dentro del territorio nacional.

Para obtener una visión más amplia de las condiciones de bienestar social, desde la perspectiva individual, la pobreza es carencia y necesidades básicas insatisfechas, desde la perspectiva de nación, la pobreza es el reconocimiento de las desigualdades sociales.

En la actualidad, la persistencia del fenómeno, ha llevado a considerar la pobreza ya no como una característica propia de ciertos grupos, sino como una categoría poblacional en sí misma, originada en las crisis que han afectado a México de manera recurrente.

Las condiciones de marginalidad en el que se encuentran estos grupos, registradas de acuerdo al XII Censo de Población y Vivienda, estimo que para el año 2000, de los 2 443 municipios que existen en nuestro país, 803 pueden ser considerados como indígenas, ya que concentran 30% y más de la población indígena estimada (PIE). De 801 municipios indígenas, sólo 3 son de muy baja marginación, 12 son de baja, 79 de media, 407 de alta y 300 de muy alta marginación, es decir el 88% de los municipios indígenas, se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación.<sup>46</sup>

El grado de marginación se acentúa en las más de 13 mil localidades indígenas, con 70% o más de HLI, registrándose los siguientes grados, en el 85% de ellas es muy alta, en 10.4% es alta, en 3.8% es media y en 0.6% tiene baja y muy baja marginación. Las localidades en las que viven los indígenas, son de alta y muy alta marginación en un 95.4%, ante esta cifra hay que considerar, que menos del 5% de las localidades cuenta con los servicios de vivienda, trabajo, ingresos y educación.

El mayor número de estas localidades, se concentra en el estado de Chiapas con 2 989, que representan un 22.2% a nivel nacional, seguido por el estado de Oaxaca con 2 563, que son el 19%, y Veracruz con 1 742 localidades equivalentes al 12.9%.<sup>47</sup>

La salud es un indicador fundamental para evaluar los niveles de bienestar de la población. De acuerdo con la información generada por el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, las principales causas de enfermedad entre los indígenas, fueron de origen infeccioso. El 60 por ciento de ellas fueron infecciones respiratorias agudas, y el segundo lugar, fue ocupado por enfermedades gastrointestinales, prevalecen además las llamadas patologías de la pobreza, entre las que destacan, enfermedades como cólera, tuberculosis, paludismo, y dengue.

El cuadro de morbilidad se ha complicado con el incremento de los accidentes y la violencia, así como la aparición de las enfermedades del desarrollo (diabetes, cáncer, hipertensión arterial y VIH-sida), a lo que se añade un grave problema de salud social, que afecta a miles de familias indígenas, el alcoholismo.

---

<sup>46</sup> Vid., anexo estadístico N° 14

<sup>47</sup> Vid., anexo estadístico N° 15

En relación a los índices de mortalidad, las principales causas de muerte entre la población indígena, son las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía, enfermedades cuyos condicionantes básicos, son el saneamiento, la calidad de la vivienda y las condiciones micro ambientales de éstas, en especial el humo por combustión de leña.

La tasa de mortalidad es de 7.4 defunciones por cada mil habitantes, cifra superior al valor medio nacional que es de 5.2 por cada mil. En general las tasas de mortalidad son mayores conforme aumenta la población indígena.

El perfil de mortalidad de la población indígena, es el correspondiente al de las sociedades menos desarrolladas, predominando las denominadas enfermedades de la pobreza, frente a las causas de muerte características del desarrollo (enfermedades crónico degenerativas) que, si bien están presentes, tienen un peso notablemente menor.

En cuanto a su estructura por edad, el subregistro de la mortalidad infantil y materna, no permite realizar un diagnóstico preciso de las condiciones de salud de estos sectores de la población HLI. Empero, algunas estimaciones establecen, una tasa de casi el doble para la mortalidad de la población infantil indígena, frente a la nacional, 54 muertes frente a 29, respectivamente, por cada mil nacidos vivos.

Las condiciones de pobreza extrema y sobre todo las carencias para satisfacer las necesidades básicas en las que vive la población indígena, muestran un sesgo de tipo genérico. Las mujeres comparten con los varones las mismas condiciones precarias de vida, pero en su caso éstas tienden a agudizarse debido a las relaciones de género, ya que las mujeres viven en condiciones aún más desfavorables, sumado a otros factores como la alimentación y el elevado número de hijos. Esto trae como consecuencia, que influyan en la menor esperanza de vida de las mujeres respecto a los varones.

La tasa de fecundidad, es alta en los indígenas en comparación a la del resto de los mexicanos. La mujer mexicana promedio registra 2.6 hijos en su periodo reproductivo, mientras que para las mujeres indígenas, la tasa es de 5.6 hijos, respectivamente, además que, inician su reproducción a edades tempranas.

La desnutrición es otro grave problema de salud pública en México. El estado nutricional de la población indígena muestra rezagos. El principal inconveniente de salud de los niños indígenas menores de 5 años, es la desnutrición crónica, que se manifiesta por retraso en el crecimiento.

La Encuesta Nacional de Nutrición de 1999, mostró que 17.7% de los niños menores de 5 años tiene una talla baja, este retraso en el crecimiento, es casi tres veces más frecuente en las zonas rurales y cuatro veces mayor entre los niños indígenas. Se estima, que los niños desnutridos pierden entre 12 y 15% de su potencia intelectual, corren entre 8 y 12 veces mayor riesgo de contraer enfermedades infecciosas, y son más propensos a padecer enfermedades crónico-degenerativas.<sup>48</sup> Estos datos demuestran que, el 54.4% de la población infantil indígena padece algún grado de desnutrición, misma que se va agravando con el paso de los años.

Para el caso de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el 40% tiene anemia, lo que aumenta la probabilidad de complicaciones durante el embarazo, o dar a luz a niños prematuros o con bajo peso al nacer. La situación nutricional y de salud de las mujeres, aparece más deteriorada que la de otros estratos de las propias sociedades indígenas. En si, las mujeres y los niños presentan el mayor grado de desnutrición.

En México hay un sistema de salud mixto de atención a la salud, en el que coexisten la medicina académica o moderna, la tradicional y la doméstica o casera. Para amplios sectores de la sociedad mexicana, y en particular para los indígenas, la medicina tradicional constituye el principal recurso para la atención a la salud. Este conforma un sistema de conocimientos, creencias y prácticas destinadas a la prevención y curación de la enfermedad, y es resultado de un complejo proceso histórico. Para otros, la medicina tradicional es una alternativa complementaria a la medicina científica

Constituye uno de los patrimonios de las comunidades indígenas, a pesar de que existen pueblos que han ido abandonando las prácticas ancestrales. Ante la presencia de los centros de salud en las áreas rurales, el médico tradicional, no sólo funge como depositario del

---

<sup>48</sup> [http:// www.ini.gob.mx](http://www.ini.gob.mx), "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

conocimiento tradicional, sino que es la persona a quien se acude en caso de enfermedad, porque la calidad de los servicios de salud es deficiente en las zonas indígenas.

A esto se agrega, la ausencia de médicos profesionales, su mala distribución y las actitudes de desprecio que ostentan frente a la medicina tradicional, la escasez de medicinas y equipo, problemas que las instituciones de salud nacional intentan resolver.

La medicina tradicional indígena, es practicada hoy por terapeutas especializados que cuentan con un amplio reconocimiento social dentro de las comunidades. Éstos son los curanderos, los hueseros, los yerberos y las parteras, entre otros.

A pesar de que este sistema de salud para los pueblos indígenas, constituye un recurso accesible y en muchos casos, el único para la atención de enfermedades, se enfrenta a múltiples problemas por la falta de reconocimiento y la legalización de esta práctica médica.

Aproximadamente existen en el país, cerca de 50 organizaciones de médicos y parteras indígenas, pertenecientes a 37 etnias de 18 estados del país, que se encuentran grupadas en el Consejo Nacional de Médicos Indígenas Tradicionales.<sup>49</sup> Organización que ha tratado de rescatar, fomentar y difundir la medicina indígena tradicional, además de lograr una mayor capacitación de los terapeutas.

De acuerdo a una investigación realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaría de Salud en Guerrero, se comprobó, que el 70 por ciento de los partos eran atendidos por parteras tradicionales, 17 por ciento por familiares de la parturienta y sólo el 3 por ciento por personal profesional. Asimismo, se estima que en el estado de Oaxaca, el 60 por ciento de los partos son atendidos por parteras tradicionales, con o sin capacitación institucional.

En los últimos años se ha incrementado la infraestructura para la atención de los grupos indígenas, actualmente se cuenta con cerca de 2 095 unidades médicas de primer nivel y 31 de

---

<sup>49</sup> INI Y PNUD, Op. Cit., p. 281.

segundo nivel. Los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Hidalgo y Puebla son los que cuentan con mayor infraestructura. Sin embargo, aún existe un déficit importante.

Para atender a la población indígena del país, se han instrumentado diversos programas, entre los que destacan, el de Ampliación de Cobertura (PAC), el PROGRESA y el IMSS-Solidaridad que atiende de manera regular al 30% de la población indígena.<sup>50</sup>

De los 97.4 millones de residentes en la República Mexicana, 39.1 millones están inscritos en algún programa de Seguridad Social. Esto representa, el 43.0% de la población total, el 57.0% restante no recibe este beneficio, dentro de los cuales se encuentra la población indígena.

Los recursos humanos y materiales, que se destinan a la atención de la salud de la población que habita en los municipios indígenas, presentan también un nivel inferior al promedio nacional. La cobertura institucional de servicios de salud resulta insuficiente. A nivel nacional existen, 79.3 camas y 96.3 médicos por cada 100 000 habitantes, en los municipios de alta densidad indígena, se registraron sólo 8.3 (445) camas y 13.8 (736) médicos, para atender a 5.3 millones de habitantes. Esto significa, una cama por cada 12 000 habitantes y un médico por cada 7 265 personas.

En municipios con mayor densidad indígena, las condiciones son aún más precarias, las comunidades suelen ser más pequeñas, inaccesibles y dispersas. A todo ello hay que agregar, la insuficiencia de medicamentos y de inversión en infraestructura médicosanitaria.

Las condiciones de desigualdad en que viven los pueblos indígenas, respecto al resto de la sociedad, también se refleja en la escolaridad. Actualmente, el acceso a la educación se perfila como una necesidad fundamental para los pueblos indígenas.

La educación se considera como un medio de movilidad social y de progreso, que es percibida como posibilidad a alcanzar fuera de su comunidad. La escolarización en el medio indígena, también se ha convertido en un factor más que favorece la emigración, se presenta la disyuntiva entre sobrevivir o estudiar.

---

<sup>50</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

De acuerdo al Censo de 2000, mostró que, el 71.2% de los HLI de seis a catorce años sabía leer y escribir, en tanto que, 28.8% no.<sup>51</sup> Respecto a esta tendencia en los menores que no saben leer y escribir, podría estar relacionada con múltiples factores, entre ellos, la creciente incorporación de mano de obra infantil al mercado de trabajo y la inestabilidad económica, que ha mermado la capacidad económica de la familia, para asumir gastos como el que implica una educación formal

En México hay cerca de seis millones de analfabetas, que equivalen al 10.9% de la población total de 15 años y más. De ellos, 1 564 856 son indígenas y representan el 34% de los HLI de 15 y más. El analfabetismo entre la población indígena, triplica el promedio nacional. En algunas entidades estos porcentajes tienden a elevarse, observándose que las mujeres son las que tienen mayor desventaja en este indicador, destacando las indígenas de Guerrero (61.3%), Chihuahua y Chiapas (56.2%). Generalmente las mujeres tienen un rezago entre tres y seis veces mayor que el promedio nacional.<sup>52</sup>

En el transcurso de la década, no todas las entidades que tenían las tasas de analfabetismo más bajas, lograron los mayores avances. Entidades como Veracruz, Michoacán y Yucatán tuvieron aumentos inferiores a 3.5 puntos, mientras que en el otro extremo, Quintana Roo y Querétaro, que poseen tasas superiores al 90%, registraron aumentos de más de 5 puntos decimales.

Se registro que, 37.9% de niños de 5 años y más no asistían a la escuela, mientras que, de los menores de 6 a 14 años y más, el 15.0% estaba en la misma situación.<sup>53</sup> El analfabetismo y la inasistencia escolar, se acentúan en aquellas localidades que cuentan con una elevada densidad de población HLI.

A la condición de analfabetismo, se añade el desconocimiento del castellano, lo que coloca a muchos indígenas en una situación de mayor vulnerabilidad. La incapacidad para hablar español, les impide comunicarse e interactuar en un plano de equidad con la población mestiza.

---

<sup>51</sup> Vid., anexo estadístico N° 16

<sup>52</sup> Vid., anexo estadístico N° 17

<sup>53</sup> Vid., anexo estadístico N° 18

El nivel de instrucción indica, las herramientas educativas con las que cuenta la población en su conjunto. El de la población indígena de 15 años y más es bajo, y más aún el de las mujeres. De cada 100 mujeres HLI, 32 carecen de instrucción, 28 cuentan con primaria incompleta, 17 tienen primaria completa, 3 estudios de secundaria incompleta y sólo 12 tienen estudios de secundaria completa o más. De cada cien hombres, 19 no tienen estudios, 32 tienen primaria incompleta, 20 han terminado la primaria, 4 tienen secundaria incompleta y 20, educación básica completa o más.

Los niveles de instrucción más bajos, se registran en las zonas rurales. Ahí el 36.3% de las mujeres y el 21.9% de los hombres, no han cursado ningún grado de educación básica, y 28.9% y 35.8%, respectivamente, no han concluido la primaria. Sólo 0.7% de las mujeres y 1.2% de los hombres indígenas, cuentan con algún grado aprobado en profesional.<sup>54</sup>

Estos datos, nos permiten dimensionar la gran limitación a que se enfrenta esta población para concluir el nivel básico y su difícil acceso a los niveles superiores.

Los bajos niveles de escolaridad de esta población, pueden apreciarse en una carencia de servicio educativo, ya que no atiende a toda la población y va bajando según el grado de escolaridad.

Los niveles de educación, muestran la condición educativa en que se encuentra la población étnica, tomando en cuenta las diferentes edades y regiones. El mundo indígena conoce el español, empero, existen regiones, la tarahumara, la huichola, grupos de Oaxaca y Guerrero, donde el 50 por ciento y más de su población, no sabe leer ni escribir. La mayoría de los niños que cursan los primeros años de la escuela, no la terminan y los que la logran finalizar, no continúan estudios superiores. Esta situación se explica en gran medida, porque las políticas públicas educativas no son sustentables, además de depender de los momentos de estabilidad y crisis económicas.

Otro dato importante, es el relativo a la población en atraso escolar, que es aquella que no tiene aprobados el número de grados que corresponden a su edad. Según datos del XII Censo

---

<sup>54</sup> Vid., anexo estadístico N° 19

General de Población y Vivienda 2000, la población indígena, presenta altos niveles de atraso escolar y éste se incrementa conforme aumenta la edad, sobre todo a partir de los 14 años. A los 16 años, el 80.3% de los hombres y el 83.9% de las mujeres indígenas, están en esta situación.

La Secretaría de Educación Pública, estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional. Un índice de deserción de 3.8%, es decir 35% de los niños que ingresan a la educación primaria la concluyen, contra 2.1% a nivel nacional, y un índice de reprobación de 12.7% contra 6% a nivel nacional.

Persisten notables problemas de deserción, repetición y eficiencia terminal, ello como resultado de la incorporación de los educandos al trabajo productivo a temprana edad, habida cuenta de las condiciones de pobreza extrema y marginación en que viven los pueblos indígenas.

El índice de rezago en educación 2000, elaborado por SEDESOL-INI con base en información del INEGI, muestra los rezagos en materia educativa a nivel municipal. En los 610 municipios con 30% y más de población indígena viven cerca de cinco millones de HLI, el 56.7% de los municipios indígenas, tienen muy alto rezago educativo, mientras que, una tercera parte es de alto rezago, el 2.6% es de bajo y muy bajo rezago. El mayor rezago educativo, se concentra en los municipios indígenas con un grado de 48%, en contraste a nivel nacional de un 21% de los municipios, con muy alto grado de rezago en educación.

No se sabe con precisión cuántos niños indígenas no reciben servicios educativos, empero, la Dirección General de Educación Indígena (DGEI) de la Secretaría de Educación Pública, atiende a 1 109 932 niños en edad de cursar preescolar y primaria. Mientras que, el Programa de Atención Educativa a Población Indígena (PAEPI) del Consejo Nacional Para el Fomento Educativo, atiende aproximadamente a treinta mil niños, además que, está diseñado para operar en comunidades marginadas de menos de 100 habitantes para el caso de primaria y menos de 500 en el caso de preescolar. Opera en 16 estados de la República.

Los servicios de la DGEI, se ofrecen a 49 pueblos en 24 de las 31 entidades federativas del país. Con esta modalidad se atendió, en el ciclo escolar 2000-2001, a 42 131 niños en

educación inicial, a 286 341 alumnos en educación preescolar y a 781 460 alumnos en educación primaria. Esto se llevo a cabo, en 18 643 centros educativos, los alumnos fueron atendidos por 48 768 docentes.

La cuarta parte de las escuelas primarias son unitarias, es decir, que un solo maestro atiende simultáneamente a niños de los diferentes grados. Para apoyar la educación bilingüe, se cuenta con libros de texto gratuitos en 33 lenguas indígenas, para atender las necesidades educativas de 55 variantes dialectales, que abarcan el 1° y 2° años de primaria y, que en algunos casos se extiende hasta el 4° grado.

Los estados con mayor atención en educación inicial, son Oaxaca, San Luis Potosi, Chiapas y Quintana Roo. En educación preescolar, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Veracruz y Guerrero y en Primaria, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz.

Entidades como Yucatán y Quintana Roo, cuentan con una escasa matrícula a nivel primaria en la modalidad intercultural bilingüe, en contraste con Oaxaca y Chiapas, se encuentran entre las entidades con mayor proporción de estudiantes, en esta modalidad.

Para determinar la calidad de la educación intercultural bilingüe, es importante tomar en cuenta los elementos del entorno escolar donde se desarrolla el indígena, como son: la organización social y económica de las familias, los servicios de la comunidad (sistema de salud, caminos), las condiciones que les ofrece el entorno para estimular o no sus estudios, la calidad y permanencia de los docentes, los vínculos de la escuela con los padres, y la diversidad cultural, que es el conflicto entre las semejanzas y diferencias que genera la relación interétnica.

En torno a la diversidad cultural, la gran mayoría de las propuestas de educación bilingüe que se han planteado, sólo han considerado situaciones de monolingüismo en lengua indígena. Sin embargo, la realidad es compleja, es posible encontrar comunidades y niños indígenas que sean monolingües en lengua indígena, monolingües con algún conocimiento elemental del español, bilingües en lengua indígena y español, con mayor o menor conocimiento y manejo de uno de los dos idiomas. Plurilingües en más de dos lenguas indígenas y en donde el español

también puede tener alguna presencia. Monolingües en español, y también pueblos indígenas que ven sus lenguas ancestrales en proceso de debilitamiento o desaparición.<sup>55</sup>

Las escuelas indígenas experimentan con mayor intensidad, las irregularidades y deficiencias del servicio en el medio rural. No existen adecuaciones curriculares congruentes con la situación y las necesidades de estos pueblos. Prevalece un enfoque pedagógico y cultural inadecuado, que se origina en el intento de reproducir con adaptaciones marginales y bajo condiciones precarias, el esquema de la escuela urbana como forma básica del servicio educativo.<sup>56</sup>

En las regiones indígenas la atención a este aspecto ha sido más compleja, debido básicamente a factores como la carencia de infraestructura, falta de materiales de lectoescritura, en función de las múltiples especificidades indígenas. Carencia cuantitativa y cualitativa de profesores, asignación de plazas sin considerar las características lingüísticas y culturales de la región, la implementación de reglamentos federal y gubernamentales, que prohíben horas flexibles para adaptarse a los calendarios agrícolas y pocos planes de estudio que se han actualizado y ajustado para reflejar la realidad y las necesidades del niño indígena.

A ello se agregan, los problemas relacionados con los bajos salarios de los profesores, que en las diversas regiones del país, se ven precisados a abandonar las aulas para trabajar temporalmente como braceros en los Estados Unidos. Como ocurre en numerosas comunidades mixtecas y zapotecas del estado de Oaxaca.

Entre la infraestructura educativa, con la que se cuenta para dar atención a la población indígena, están los albergues escolares a cargo del INI y la SEP. Los albergues son unidades de apoyo a la población indígena en edad escolar que, por vivir en pequeñas localidades carentes de servicios educativos, debe trasladarse a comunidades más grandes a fin de cursar su escuela primaria. En ellos, los indígenas reciben alojamiento, alimentación y asistencia médica de lunes a viernes durante el ciclo escolar. Los albergues representan para una buena cantidad de localidades dispersas, alejadas, sin servicios o con servicios educativos

---

<sup>55</sup> Vid., anexo estadístico N° 20

<sup>56</sup> INI, "Instancia consultiva mexicana para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas". Op. Cit., p. 56.

incompletos, la única oportunidad real y posible para que los niños indígenas estudien la primaria. En la actualidad están en operación 924 albergues que dan atención a casi 60 000 niños indígenas.<sup>57</sup>

Pese a las cifras que muestran los censos, en cuanto a un mayor número de indígenas que hoy en día hablan español, esto no significa el desplazamiento de la lengua indígena. El uso del español es muy limitado y se utiliza como vehículo de comunicación con la sociedad nacional, ya sea para realizar las transacciones comerciales necesarias, como en relación con las instituciones gubernamentales y en el mercado de trabajo. El uso de la lengua es una constante en la familia, en las relaciones comunales, así como en las asambleas.

Aún existe una separación entre la educación formal, la escuela y la educación informal que se adquieren en el seno de la familia indígena, misma que juega un papel importante en el mantenimiento de la identidad étnica. La posibilidad de consolidar conocimientos a partir de la lengua indígena, se encuentra lejana por el momento, porque no existen alfabetos, programas, diccionarios, ni vocabularios comunes. Los maestros indígenas, ahora tienen que realizar un proceso de aculturación a su cultura de origen. Además de que, sigue vigente el prejuicio de la superioridad entre mestizos e indígenas.

Ante esta realidad del multilingüismo nacional, los propios pueblos indígenas, el EZLN, los maestros bilingües, las organizaciones y comunidades, demandan el reconocimiento del uso de sus diferentes lenguas, y el control de sus instituciones políticas y sociales en un contexto de autonomía.

En relación a la vivienda, como un indicador del nivel de desarrollo y una expresión de la cultura de los pueblos, es entendida como lugar de convivencia y protección, donde la familia pasa la mayor parte de la vida, debe tener su correspondencia en el acceso a una vivienda digna. Ésta constituye uno de los elementos de máxima prioridad en general, y en particular en comunidades indígenas, por su repercusión en la calidad de vida de su población.

---

<sup>57</sup> INI Y PNUD, Op.Cit., p. 288.

En su construcción, son tomados en cuenta factores de diversa índole, como las condiciones socioeconómicas, las naturales del hábitat, los factores socio-religiosos, y el status de la familia al interior de la comunidad.

La situación de la vivienda y saneamiento ambiental, condicionan el estado de salud de la población. La posibilidad de disponer de sistemas de agua potable, de infraestructura para el control de excretas y de basura, y de una vivienda adecuada, constituyen realidades difíciles de alcanzar para amplios núcleos de la población indígena.

Los escarpados terrenos donde se asientan muchos poblados indígenas, la lejanía e inaccesibilidad respecto de centros urbanos proveedores de insumos, la dispersión de las viviendas, el escaso desarrollo económico y las inercias gubernamentales, contribuyen a que las zonas indígenas presenten los más bajos índices en materia de infraestructura sanitaria, electrificación y vivienda adecuada.

A nivel nacional, 45% de los municipios, tiene un muy alto grado de rezago en vivienda y casi el 85% de los municipios con mayor atraso se concentra en Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Guerrero, Yucatán y Michoacán. Al agrupar los municipios y compararlos con el conjunto nacional es evidente la precariedad de la vivienda indígena. El 86.9% de estos municipios, tiene un muy alto o alto grado de rezago en vivienda, lo que casi duplica el rezago a nivel nacional. Los municipios con rezago medio, son prácticamente la mitad de los nacionales, y aquellos de rezago bajo y muy bajo, son 5.4% de los municipios indígenas, en tanto a nivel nacional son 40.5%.<sup>58</sup>

Según los datos proporcionados por el Censo de 2000, existen 820, 691 ocupantes en viviendas particulares cuyo jefe o cónyuge habla lengua indígena, con un promedio de 5.18 habitantes por vivienda. Entre algunos pueblos es superior, es decir, el promedio de habitantes por vivienda es mayor en dos personas que el promedio nacional.<sup>59</sup>

Las condiciones de la vivienda en estos municipios son graves, un 19.6% son de un solo cuarto y el 44.5% constan de dos cuartos, incluyendo la cocina. En contraste a nivel nacional,

---

<sup>58</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

<sup>59</sup> *Ibid.*, anexo estadístico N° 21

el porcentaje de viviendas de un solo cuarto es de 10.53%, mientras que para las de dos cuartos es de 23.5%.

En relación al material con que están construidas sus viviendas, se observa que el 1.0% cuenta con viviendas de paredes de cartón o material de desecho, mientras que un 15.8% con techos de lamina de cartón o material de desecho, en virtud de que son materiales, en ocasiones más económicos y fáciles de colocar, y ser los que el gobierno promueve dentro de las comunidades. Se considera, que sólo un 31.4% cuenta con viviendas con piso diferente a tierra. La utilización de otro tipo de materiales que componen ese tipo de vivienda, se ha asociado con la marginación y la pobreza pues, en algunos casos, crean un ambiente propicio para la reproducción de enfermedades gastrointestinales y un ambiente insalubre para la familia.<sup>60</sup>

Esto ilustra en buena medida, el grado de hacinamiento en que viven los indígenas, pues mientras este aumenta, mayor insalubridad y recurrencia de enfermedades habrá. En los lugares del país con mayor grado de hacinamiento, encontramos que, en una vivienda de uno o dos cuartos, las familias que la ocupan tienen que resolver aspectos como la higiene personal, el descanso, la sexualidad, la preparación y consumo de alimentos e, incluso la realización de actividades con las que obtienen ingresos complementarios.

La precariedad de las condiciones de las viviendas, señala que, el porcentaje de vivienda sin agua entubada, corresponde a un 50% del total de viviendas ocupadas, cuyo jefe o cónyuge hablaba lengua indígena. Los estados con mayor carencia en zonas indígenas son, Durango (76.8%), Veracruz (76.7%), San Luis Potosí (74.5%), Chihuahua (66.1%) y Nayarit (57.5%).

La carencia de agua potable, tiene serias repercusiones en el estado de bienestar general de los ocupantes de la vivienda. La ausencia o la baja calidad del agua, propicia la proliferación de enfermedades infecto-contagiosas, respiratorias y particularmente las gastrointestinales, principales causas de muerte, sobre todo infantil. La calidad del agua depende en parte, de la forma de colectarla, transportarla, manejarla y conservarla, así como de su uso en la

---

<sup>60</sup> Vid., anexo estadístico N° 22

preparación de los alimentos. La insuficiencia de este líquido, está asociada a la dispersión de las localidades y a la ausencia de fuentes de agua o manantiales cercanos.

La falta de drenaje en las viviendas indígenas, se hace notoria, sólo un 16.4% cuenta con este servicio, mientras que casi un 30% carecen de energía eléctrica. Sólo el 28.8% de éstas, contó de manera simultánea con los servicios de agua entubada, drenaje y electricidad, 30.4% tenía dos servicios, 24.5% sólo uno, y el 16% ninguno. Las viviendas y las familias que las habitan poseían condiciones adversas, éstas representan más de la tercera parte del total de viviendas que en México no contaban con servicios. Sobresalen Durango, en donde el 79% de las viviendas indígenas no tenía ningún servicio, la sierra Tarahumara, en Chihuahua, con el 63%, Nayarit con 41%, Veracruz con 30.7%, San Luis Potosi con 34.1% y Jalisco, con 22.5%.

Estos indicadores muestran que, la región cora-huichol-tepehuana de Nayarit, Jalisco y Durango es la de mayor rezago en servicios a la vivienda. Los rarámuris, guarijios, pimas y tepehuanos, en la sierra Tarahumara, ocupan el segundo lugar en rezago de servicios en viviendas y el tercero lo tiene la región Huasteca de San Luis Potosi, Hidalgo y Veracruz.<sup>61</sup>

El índice de rezago en infraestructura para el 2000, de acuerdo a SEDESOL e INI, permite comparar los diferentes grados de rezago entre los municipios indígenas y el conjunto nacional. Una cuarta parte de los municipios del país, tiene un muy alto y alto grado de atraso en infraestructura, la mitad de los municipios indígenas se ubica en estos grados. El 83% de estos municipios se concentra en los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosi e Hidalgo

En relación a la infraestructura carretera, las localidades indígenas de México se caracterizan por su dispersión, su difícil acceso y su aislamiento geográfico. La mayoría sólo cuenta con brechas, caminos de herradura y, en menor medida, con caminos de terracería que en época de lluvias son intransitables. Tal situación, provoca desabasto durante estos periodos, retraso en la operación de programas institucionales por la dificultad de acceso, altos costos de rehabilitación de tramos y de traslado de los pobladores, cancelación de obras de electrificación y sistemas de agua, acceso oportuno a servicios de salud, al abasto de

---

<sup>61</sup> <http://www.ini.gob.mx>, "Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006".

medicamentos y a la atención de urgencias médicas, así como la dificultad para la comercialización de la producción local. Con frecuencia, el reclamo por mejores vías de comunicación, ha dado lugar a conflictos regionales e intercomunitarios.

Haciendo referencia a estos indicadores de marginación, podría pensarse que estos pueblos son sistemas tradicionales inmóviles, que se niegan al cambio, defendiendo formas de vida que en nada corresponden con el resto de la población mexicana. Nada más alejado de la realidad. Los pueblos indígenas de México, están integrados en los cambios económicos y socioculturales de los últimos 15 años, únicamente que su integración es marginal por ser excluidos culturalmente.

## **CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO PRIMERO.**

**PRIMERA.-** *Los pueblos indígenas se pueden definir por su situación de colonizados y excluidos del proyecto de la sociedad nacional. No existen en términos reales los indios, existen las culturas étnicas y lo indio aparece como una categoría colonial. La construcción de una sociedad incluyente y democrática tendería a la desaparición de la categoría colonial, al reconocimiento de los pueblos indígenas y a eliminar los prejuicios existentes sobre la superioridad racial.*

**SEGUNDA.-** *La población indígena, se encuentra distribuida en todos los estados de la República y en el Distrito Federal. Su crecimiento, está ligado a patrones de conducta que han sido modificados por las acciones gubernamentales. El comportamiento no es homogéneo, hay pueblos que tienen un crecimiento alto y otros que se encuentran en condiciones de rezago y desigualdad, y que son más vulnerables a un escaso o nulo desarrollo económico y social.*

*La comunidad indígena, se rige por una serie de principios de autorregulación. Conservando una identidad cultural propia. Norma en su interior todos los aspectos de la vida social, económica, política, cultural y religiosa con una serie de sistemas bien delimitados. Se combina lo tradicional con lo moderno, se han modificado sus formas de vida comunitaria, sus gustos, su lengua y su organización.*

*El territorio constituye la base económica que permite la reproducción de las comunidades. En los estados con alta población indígena, se considera la inclusión de sus sistemas económicos y regionales, con sus mercados y sus propios modos de producción, distribución, acceso al crédito local y comercialización. La economía indígena se considera informal. La mayoría de esta población, tiene como pilar de subsistencia alguna actividad relacionada con el sector primario. Sus actividades productivas, que en este sector se concentran, se destinan al autoconsumo. Prevalece una economía familiar diversificada.*

*El país se caracteriza por ser minifundista y producir en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento y deficientes o nulos canales de comercialización, dando lugar a una situación desventajosa en el mercado*

*nacional y regional. Esto ha traído como consecuencias, un mayor empobrecimiento, secuelas de desnutrición, la pérdida de su capacidad alimentaria y la oportunidad de adquirir bienes y servicios considerados parte de la canasta básica, mismos que deberá cubrir el salario, además de las necesidades de educación, salud, vestido, vivienda y acceso a bienes culturales y esparcimiento.*

**TERCERA.-** *La migración es un fenómeno originado por causas esencialmente económicas. Los factores que la determinan son múltiples, como: el crecimiento poblacional, deterioro ecológico de los territorios que habitan, devastaciones por fenómenos meteorológicos, escasez de empleo y disminución del ingreso, explotación de la fuerza de trabajo, inexistencia o insuficiencia de servicios básicos, difícil o nulo acceso al crédito y a nuevas tecnologías, violencia armada, caciquismo y conflictos políticos y sociales.*

*Los indígenas constituyen una de las poblaciones más vulnerables de los migrantes que se dirigen a EU. Apreciándose ciertas desigualdades, ya que, la mayoría no tiene ningún tipo de prestación en el trabajo. El trabajo migratorio de los indígenas constituye una fuente importante de ingresos.*

*La migración temporal, es la más usual, misma que representa una estrategia para mejorar sus ingresos y continuar reproduciendo la vida comunitaria. La migración definitiva es poco significativa, la ciudad de México constituye uno de los polos de atracción, donde los emigrantes se establecen definitivamente. Sin embargo, se hace evidente su presencia en las ciudades, la precariedad, la pobreza y las difíciles condiciones sociales y económicas en que se desarrollan, así como la discriminación, la violencia y el maltrato de que son objeto por parte del resto de la sociedad*

**CUARTA.-** *Se reclama el acceso a la jurisdicción del Estado, a la impartición y procuración de justicia, en condiciones de igualdad y con respeto a sus garantías individuales y a su diferencia cultural. Los grupos étnicos se enfrentan a una doble normatividad, la derivada de su propio grupo y la generada por el órgano legislativo del país al que pertenecen. Hay una ausencia de instrumentos jurídicos congruentes con sus necesidades y órganos jurisdiccionales capacitados y adecuados al indígena.*

**QUINTA.-** Los indígenas son los que expresan los más altos índices de marginación. Ocupan los estratos sociales y económicos más bajos del país. La pobreza, la desnutrición, la insalubridad, la falta de servicios sanitarios y médico-asistenciales, educativos y culturales, son características seculares de los pueblos indios.

*Persisten enfermedades infecciosas que están muy vinculadas con la pobreza, además de un alto índice de mortalidad y morbilidad. En todas las áreas indígenas, existe un amplio uso de la medicina y de los tratamientos tradicionales, como respuesta a la limitada atención proporcionada por el sistema formal de salud.*

*Los niveles de instrucción más bajos, se registran en las zonas rurales. A la condición del analfabetismo, se añade el desconocimiento del castellano. Esto coloca a muchos indígenas en una situación de mayor vulnerabilidad. Existe una gran demanda de educación, la extremada deficiencia en la calidad del servicio, da como resultado que los niños indígenas experimenten muy bajo rendimiento, baja matriculación en niveles más elevados y altas tasas de deserción. Las escuelas rurales ofrecen, en algunos casos, educación bilingüe adecuada a su contexto cultural y, en otros, permanece la visión castellanizadora. Los maestros carecen de una capacitación satisfactoria, en el caso de una educación bilingüe. Pocos planes de estudio se han actualizado y ajustado para reflejar la realidad y las necesidades del niño indígena.*

*Las condiciones de vivienda y saneamiento ambiental, la posibilidad de disponer de sistemas de agua potable, drenaje y luz, constituyen realidades difíciles de alcanzar para amplios núcleos de la población indígena. Por lo tanto, presentan los más bajos índices en materia de infraestructura sanitaria, electrificación y vivienda.*

## CAPÍTULO II LOS INDÍGENAS Y LA CONSTITUCIÓN DE MÉXICO.

*SUMARIO: 1. La universalidad de Garantías Constitucionales. 2. Constituciones en el siglo XIX. 2.1. Indigenismo en la Constitución de Cádiz de 1812. 2.2. Indigenismo en la Constitución de 1814. 2.3. Indigenismo en la Constitución de 1824. 2.4. Indigenismo en la Constitución de 1836. 2.5. Indigenismo en las Bases Orgánicas de 1843. 2.6. Indigenismo en el Acta de Reformas de 1847. 2.7. Indigenismo en la Constitución de 1857. 2.8. Legislación Agraria en relación con los pueblos Indígenas 1857-1876. 3. Derechos Indígenas en la Constitución de 1917.*

La situación actual de los pueblos indígenas de México, tiene sus antecedentes en las legislaciones colonial y de la época independiente.

Fue importante el Derecho Indiano elaborado a lo largo de toda la Colonia, que se aplicó en nuestro país junto con el Derecho Castellano, por ello, no se puede dejar de lado el señalar brevemente que, “antes de la conquista española gran parte de lo que ahora es el territorio nacional estaba integrado en un régimen político altamente estructurado sobre el cual ejercía su dominio el llamado imperio azteca. Si bien los pueblos que vivían en este extenso territorio tenían niveles diferentes de desarrollo económico, también es cierto que existían sistemas de reglamentación y normatividad de las relaciones sociales que hoy en día llamaríamos estructuras jurídicas. Vestigios de esas estructuras siguen existiendo hasta la actualidad, aunque a lo largo del tiempo hayan podido mezclarse con elementos de legislación colonial y aun republicana”.<sup>62</sup>

Durante la época colonial, la Corona osciló siempre entre las más contradictorias posturas frente a la cuestión indígena, la legislación colonial modificó radicalmente el régimen jurídico de las sociedades prehispánicas. Con el advenimiento de la independencia el debate subsiste. Para el indígena significó un mero cambio de tutelaje, éste pasó del dominio de la monarquía peninsular al de la naciente estructura criolla. De este modo, el tratamiento que se le da al indio después de la independencia, no difiere de la situación en que se encontraba en la época de la Colonia.

---

<sup>62</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, “Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina”, Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990, p.300.

La legislación republicana, creó la ficción de la igualdad de todos los ciudadanos y abolió fueros y legislaciones privativas. De esta manera, la igualdad jurídica y civil propuesta por los liberales, no se tradujo en ninguna mejoría. Hubo efectos negativos sobre los pueblos indios, sobre todo, en lo que se refiere a la posesión de las tierras comunales. Este proceso ayudó a consolidar el poder político y económico de los criollos.

Durante el período que va de la Independencia a la Reforma, se puede decir que, el problema del tratamiento a los indígenas, quedó relegado a un segundo término bajo los múltiples problemas que agobiaban a la Nación.

El liberalismo político y la llegada más tarde del positivismo, condujeron a no pocos pensadores a la tesis de la incorporación o integración de los pueblos indígenas. Sin embargo, surge frente a esta posición una concepción que considera imprescindible conservar su organización, idioma y costumbres.

Hubo leyes contradictorias durante el siglo XIX, algunas de las cuales protegían a las comunidades, pero en general prevaleció la tendencia liberal destructora de las identidades indias. Las secuelas de leyes y reglamentos en materia agraria, condujeron a numerosos levantamientos indígenas durante dicho siglo.

La participación de las masas campesinas y trabajadoras, hacen trascender los objetivos primarios del movimiento revolucionario, se introducen corrientes de postulados agrarios y se llega a formular una filosofía fundada en el mestizo que proclama la fusión racial, la aculturación y la integración social y económica como la meta a alcanzar.

Cuando se expide la Constitución de 1917, en su texto original, no se hace ninguna referencia a la existencia de pueblos o idiomas indígenas en el país. Empero, a partir de su vigencia se establece de manera enérgica, que se restituyan tierras a las comunidades indígenas despojadas.

A lo largo de la historia de México, y desde que esté surgió como nación moderna, la solución legalista no corresponde a la realidad histórica. Esto ha dado como consecuencia, que la situación legal de los indígenas quede sin andamios.

Para analizar dicha situación, a lo largo de este capítulo se ofrece una somera revisión, de las principales etapas que pueden observarse respecto al reconocimiento de los derechos indígenas a través de las Constituciones de México, a fin de dar cuenta de su situación a través de la historia y legislación nacional durante el siglo XIX.

## I. LA UNIVERSALIDAD DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

El hombre, en razón de su esencia, posee ciertos derechos fundamentales e inalienables anteriores y superiores a la sociedad. Estos derechos, sólo emergen como reglas de conducta reconocidas a medida y en virtud del progreso de la conciencia moral y del desarrollo histórico de las sociedades.

Los derechos fundamentales inherentes al ser humano, son anteriores y superiores a las leyes escritas y a los acuerdos entre los gobiernos, razón por la cual no le incumbe a la comunidad civil otorgarlos, sino el reconocerlos y sancionarlos como válidos universalmente.

La noción de derechos humanos es producto del devenir histórico, son en su origen, una idea política expresada en la exigencia del respeto irrestricto del Estado, a la libertad e igualdad de la persona. Esto constituye el escudo del hombre contra el arbitrio de los gobernantes, para dar sentido y destino a su relación, no sólo frente al Estado, sino también frente a sus semejantes.

De los derechos humanos del hombre, se desprenden aquellos considerados como fundamentales dentro de nuestra Constitución. Por lo tanto, hablar de ellos, es referirse a la dignidad de un ser que, por sus facultades morales y racionales, se ha sobrepuesto a su mero origen animal y puede situarse por encima de él.

Se podría definir los llamados derechos del hombre como, “aquellos derechos fundamentales de la persona humana (considerada tanto en su aspecto individual como comunitario) que corresponden a ésta por razón de su propia naturaleza y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva, cediendo, no obstante en su ejercicio ante las exigencias del bien común”.<sup>63</sup>

El término derechos fundamentales, aparece inicialmente en Francia hacia 1770, en el contexto cultural y político que condujo a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, recibiendo posteriormente su especial configuración en Alemania, donde se recoge expresamente en los textos de la Constitución de Weimar (1919) y en la Ley

---

<sup>63</sup> CASTAN TOBEÑAS, José, “Los derechos del hombre”, REUS, S.A., Madrid España, 1992, p. 15.

Fundamental de Bonn (1949). Según la mayor parte de la doctrina actual, con la expresión derechos fundamentales, se designa actualmente a aquellos derechos que han sido incorporados a las Constituciones de los diferentes Estados, como principios básicos de organización del régimen político de que se trate, constituyendo, una categoría dogmática del moderno derecho Constitucional. Nos encontramos, por tanto, ante los derechos fundamentales, cuando se da una positivación de esa noción más amplia, que serían los derechos humanos.<sup>64</sup>

El concepto actual de los derechos humanos, se consolidó a partir de profundas y añosas consideraciones de tipo filosófico, en torno de una serie de reflexiones sobre la condición humana en su interacción social. Se abordó el asunto de los derechos del hombre, como bandera de ciertas tendencias del pensamiento. El proceso de evolución de la filosofía política, compartió la premisa de la existencia de una ley natural, de la cual dimanaban los derechos del hombre, cuya materialización se fundamenta en la razón humana y en las acciones que ésta impulsa.

La concepción iusnaturalista, fue ampliamente corroborada por la historia, al evidenciarse la existencia de ciertas categorías universales asociadas a la condición racional del hombre, como la libertad, la igualdad y la seguridad, que han fungido desde siempre como verdaderos resortes en la edificación de la cultura universal.

Decir que hay “derechos humanos” o “derechos del hombre”, en el contexto histórico espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados.<sup>65</sup>

Los derechos humanos,<sup>66</sup> hoy día tienen sus orígenes auténticos en conceptos de los siglos diecisiete y dieciocho. La guerra de Independencia de los Estados Unidos, la Revolución

---

<sup>64</sup> CASTAN TOBEÑAS, José, Op. Cit., p. 11

<sup>65</sup> LARA PONTE, Rodolfo, “Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano”, UNAM, Porrúa, México 1998, p. 4 y 5.

<sup>66</sup> Nos encontramos, que los derechos humanos tienen como características, la universalidad de su adscripción. Es decir se atribuyen a todos los seres humanos, sin discriminación de ningún tipo. Tienen el carácter de criterio

Francesa y las declaraciones que expresaron los principios que las inspiraron, tomaron a los derechos naturales y los hicieron seculares, racionales, universales, individuales, democráticos y radicales.

El reconocimiento jurídico-positivo de los derechos fundamentales, en un principio fue estrictamente regional, circunscrito a determinados sectores de la población, y en este sentido el ordenamiento que marcó la pauta fue la Carta Magna, suscrita por Juan sin Tierra en Inglaterra en 1215. Documento inglés que reconoce derechos humanos, fue un instrumento jurídico tendiente a limitar el poder arbitrario del rey. De la misma manera, surge la *Petition of Rights*, de 1628, *Writ of Habeas Corpus*, de 1679 y *Bill of Rights*, de 1689. Los derechos más sagrados fueron la libertad y la propiedad. Los estatutos mencionados garantizaron ambos derechos, incluso declararon la ilegalidad de muchas actuaciones de la Corona y prohibieron las dispensas de leyes, los juicios por comisión, las multas, etc. En cambio, reconocieron el derecho de petición al rey y la portación de armas, la libertad de tribuna en el Parlamento y la libertad de elección de los comunes.

En las declaraciones anteriores, el individuo no es considerado como persona, sino en relación con su pertenencia a determinado grupo o sector social. Los derechos fundamentales en cambio, reconocen al individuo como tal, con anterioridad y con independencia de todo poder político y de su pertenencia a este o aquel grupo social.

Los derechos fundamentales han sido reconocidos en declaraciones solemnes, tales como la emitida por el Estado de Virginia, aprobada el 19 de junio de 1776. En dicha constitución, considerada la primera declaración de derechos en sentido moderno, fue un verdadero modelo para el resto de los estados particulares de la Unión Norteamericana, así como para el constituyente federal norteamericano. Existe el reconocimiento de ciertos derechos naturales, imprescriptibles e inalienables, inherentes al hombre, relativos a la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la búsqueda de la felicidad. Es considerada, como una de las fuentes más importantes de las diez enmiendas de la Constitución norteamericana.

---

superior de decisión moral, puesto que constituyen el núcleo superior de cualquier sistema normativo, hasta el punto que su no observancia ha justificado tradicionalmente el uso de la violencia. Su inalienabilidad, son inviolables o irrenunciables, puesto que el propio titular se encuentra obligado a respetar sus derechos. CASTAN TOBÉÑAS, José, Op. Cit., p. 17.

En cuanto a la declaración de independencia, de las colonias americanas de 1776 del 4 de julio, es considerada como la primera exposición de derechos del hombre. Mismos que se refieren al ámbito de la vida individual del sujeto frente al Estado, mientras que los derechos del ciudadano, constituyen prerrogativas del individuo como miembro de una sociedad política. Los dos principios rectores de esta declaración son, la libertad, la igualdad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Son derechos naturales e imprescriptibles, cuya conservación es el fin mismo de toda asociación política.

Posteriormente, el reconocimiento fue nacional y general, en la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789. Misma que proclama, ciertos derechos naturales anteriores al Estado y que constituyen su fin, dándoles un valor absoluto, como el derecho de libertad, de propiedad, de igualdad y de seguridad.

Finalmente en nuestros días, el reconocimiento de los derechos fundamentales del hombre tiene carácter internacional y universal, a raíz de la proclamación, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.<sup>67</sup>

Se dice de los derechos naturales, inherentes al ser humano, anteriores y superiores al Estado, y que éste sólo puede reconocerlos, no obstante, tales derechos requieren un aseguramiento o una “garantía” en el ordenamiento positivo, sobre todo en la Constitución, para su cabal cumplimiento y respeto.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Dicha declaración, proclama los derechos humanos como una norma que deben procurar todos los pueblos y todas las naciones, y cuyo respeto debe ser promovido por la enseñanza y la educación, mediante medidas nacionales e internacionales, para asegurar su reconocimiento y su observancia universal. Lista esos derechos en treinta artículos, que principalmente comprenden el nacimiento libre e igual en dignidad y derechos, sin distinción de ninguna clase por raza, color, sexo, lenguaje, religión, opinión política, origen social y propiedad, la vida, la libertad, y la seguridad personal, la prohibición de tratos y castigos crueles o degradantes, y la igualdad ante la ley, entre otros derechos. BAZDRESCH, Luis, “Garantías constitucionales”, Trillas, México 2002, p. 56.

<sup>68</sup> Esta idea fue sustentada por la UNESCO y se cristalizó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. A estos derechos no sólo se les asignó un contenido civil y político, sino también económico y social. Esto trajo como consecuencia que de las diferentes nociones de garantía, se concibieran varios niveles de los derechos humanos:

- garantía económica-social y cultural (igualdad de oportunidades; cultural de los derechos humanos)
- garantía jurídico-política (declaraciones de derechos; división de poderes)
- garantía procesal-institucional (tutela judicial, protección por medio de organismos especializados).

Constitución Comentada, T. I, 13ª Ed., UNAM y Porrúa, México 1999, p.3.

En derecho público, garantía es igual a garantizar. Este término, fue creación de los franceses y su uso se extendió en el siglo XIX. Todo medio consagrado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aunque no sea individual.<sup>69</sup>

Dentro del derecho público, no existe uniformidad en cuanto al término garantía, pues hay diversas definiciones, pero todas se proyectan a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Se habla de garantías institucionales, garantías de derecho público, y garantías sociales y políticas.

El contenido de los derechos subjetivos públicos, emana de la relación en que se traduce la garantía individual y consiste en exigir a las autoridades estatales el respeto y la observancia de las garantías mencionadas, como la garantía de libertad, igualdad, seguridad, propiedad, etcétera.

Las garantías individuales, son las que protegen al individuo en sus derechos, ya que éste puede hacer todo excepto lo que la ley prohíbe. En cambio, las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. El fin de las garantías individuales, en consecuencia, es proteger al individuo contra cualquier acto de autoridad que viole o vulnere algún derecho consagrado en la ley, y el objetivo del estado es velar por los derechos del individuo. Las garantías individuales en consecuencia, implican lo que se establece como derechos del gobernado frente al poder público.<sup>70</sup>

El objeto de las garantías individuales, puede identificarse con el respeto de la dignidad humana, pues los derechos del hombre, son la base de las instituciones políticas y sociales que conforman el Estado. En consecuencia, disponen que tanto las leyes como las autoridades, respeten y hagan respetar las garantías que la Constitución otorga.

El reconocimiento de esos derechos, su sanción y las garantías con las que se asegura y protege al individuo, son la base y objeto de instituciones sociales. El poder público es la primera de aquellas instituciones, para lo cual, tiene el doble deber de respetar y sostener las garantías otorgadas por la Constitución, para hacer efectivos y seguros aquellos derechos.

<sup>69</sup> MONTIEL Y DUARTE, Isidro, "Estudio sobre garantías individuales", 3ª Ed., Porrúa, México 1979, p. 26.

<sup>70</sup> IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, "Garantías Individuales", Oxford, México 2001, p. 14.

Las garantías, en cuanto a seguridades o medidas de protección, serían las que se ejercen frente al Estado exclusivamente, en tanto que los derechos humanos tienen un carácter ambivalente o bifrontal, en razón de que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo, frente al Estado cuando son reconocidas como garantías, y frente a los demás hombres como principios de derecho *erga omnes*, esto es, universales, o frente a todos, pues son valores axiomáticos.<sup>71</sup>

En todas partes hay constituciones, y todas las constituciones proclaman justicia, igualdad y libertad, aunque estos términos tengan diferentes significados en diferentes lugares. No obstante, los países difieren grandemente en la medida de realización de estas promesas constitucionales.

En nuestro país, en el constitucionalismo que lo ha caracterizado, se consagra el principio de los derechos del hombre y del ciudadano.

El proceso que en materia de derechos humanos se ha producido en nuestro país, se puede clasificar en dos grandes etapas. La primera de ellas, comprendió la búsqueda y definición de las libertades, y se inició con los Bandos de Aboición de la Esclavitud de Hidalgo y los Sentimientos de la Nación de Morelos. Estuvo influenciada por el pensamiento de Corte liberal, con influencia francesa y norteamericana. Este proceso se desarrolló en México durante el siglo XIX. La segunda etapa, se inicia a partir del momento en que aparece una nueva concepción, de mayor alcance en términos de valoración del ser humano que, sin dejar de estimarlo en su estatus de libertad y dignidad personal frente al poder, incluye también su entorno social y económico.

La Constitución de 1824, en sus artículos 152 y siguientes, contiene una lista de derechos en torno a las garantías individuales, que resultan de una gran trascendencia. A su vez, la Constitución centralista de 1836, dedica parte de sus primeras siete leyes a los derechos del mexicano. Además, en 1847 se restablece la Carta Magna de 1824, y corresponde a Mariano Otero asentar en el art. 5º del Acta de Reformas lo siguiente: *Para asegurar los Derechos del Hombre que la Constitución reconoce, una Ley fijará las garantías de libertad, seguridad,*

---

<sup>71</sup> LARA PONTE, Rodolfo, Op. Cit., p. 174.

*propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios para hacerlas efectivas.*<sup>72</sup>

Como resultado, la Constitución de 1857, dedica los primeros 29 artículos a lo que llama derechos del hombre. La Constitución de 1917, introdujo, además de las garantías individuales, las garantías sociales en materia laboral y agraria. De esta manera, la relación entre los conceptos, garantías individuales y derechos del gobernado, se reduce a la gestación parlamentaria de los Constituyentes de 1857, influidos por la corriente jus-naturalista. Mientras que en la Constitución de 1857, se “reconocían” los derechos del hombre, en la de 1917, influida por el positivismo, se “otorgan” los derechos del hombre.<sup>73</sup>

Las garantías que otorga la Constitución de 1917, están especificadas en los 29 primeros artículos, preceptos que de manera expresa, determinan los hechos y los derechos que teóricamente se designan como derechos del hombre, y que nuestra Constitución admite. Empero, dicho precepto dice expresa y claramente que otorga garantías, no derechos. Las garantías son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los derechos protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que provienen de los atributos naturales del ser humano.

Hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos.<sup>74</sup> Por lo tanto, la garantía individual es la medida en que la Constitución protege el derecho humano. La idea es que, la garantía trata de asegurar en forma efectiva el ejercicio de los derechos del hombre.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, Op. Cit., p. 11.

<sup>73</sup> Dichos artículos a la letra dicen:

Art. 1º de la Constitución de 1857: “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”.

Art. 1º de la Constitución de 1917: “En los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. Ibidem, p. 14.

<sup>74</sup> BAZDRESCH, Luis, Op. Cit., p. 12.

<sup>75</sup> Mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías individuales, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas. La declaración de derechos humanos que contiene la Constitución Mexicana de 1917 es amplia, abarca más de 80 principios sobre los derechos humanos. No existe ningún derecho que correlativamente no tenga una obligación. No existe una garantía individual que no esté a continuación constreñida por una obligación individual, como tampoco existe una garantía social sin su

El constitucionalismo mexicano contemporáneo, rompiendo con muchos de los esquemas jurídicos tradicionales del siglo, hace convivir junto a la parte dogmática, o de garantías individuales, la orgánica, referida a la estructuración del poder estatal. En la Carta fundamental la declaración de garantías individuales se puede dividir en tres grandes partes: las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica.<sup>76</sup>

Los derechos humanos fungen de alguna forma, como mediadores entre los ideales de la justicia y la definición institucional del cuerpo normativo jurídico para alcanzarlos. Son principios y contenidos de justicia, que sirven para inspirar y desarrollar los ordenamientos materiales y concretos, del plano positivo del derecho.

Se les ha llegado a clasificar partiendo de consideraciones tanto filosóficas como históricas, y de acuerdo con su contenido y objetivos, en derechos individuales, civiles o políticos y sociales. A los derechos individuales y políticos, que incluyen la libertad personal, de pensamiento, de creencias, de reunión, económica y de participación ciudadana, se les ha llamado de primera generación, en referencia a su aparición cronológica como planteamiento. En un momento histórico posterior, irrumpe un nuevo grupo o tipo de derechos, los de corte social.

A partir de los años sesentas, con base en ciertos pactos y tratados regionales de derechos humanos, se han incluido especificaciones acerca del desarrollo, de los derechos de las minorías (sean étnicas, culturales, o de cualquier índole), sobre el medio ambiente, etcétera. Se ha promovido la idea de una tercera generación de derechos, referidos no sólo al hombre como individuo o como miembro de una clase social, sino además considerado como ente colectivo.

---

correlativa obligación social. CARPIZO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917". Porrúa, México 1998, p. 142.

<sup>76</sup> Las garantías de igualdad son: 1) Todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución (art.1), 2) Prohibición de la esclavitud (art. 2), 3) Igualdad de derechos sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (art.3), 4) El varón y la mujer son iguales ante la ley (art.4), 5) Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (art. 12), 6) Prohibición de fueros (art. 13), 7) Prohibición a procesar por leyes privativas o Tribunales especiales (art. 13). Las garantías de igualdad tienen como fundamento la idea de que todo hombre es persona, que lo desigual por naturaleza, es igual ante la ley por el hecho de ser el hombre una animal volitivo e inteligente. La declaración de independencia de Norteamérica señaló: "sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales", y esta idea es la que se halla en nuestro artículo primero; es una idea universal: todo individuo tiene las garantías que otorga la Constitución y ninguno puede ser excluido sin causa justificada del goce de ellas. El artículo segundo complementa al primero al abolir la esclavitud. Las garantías de libertad se dividen en tres grupos: a) las libertades de la persona humana, b) libertades de la persona cívica, y c) libertades de la persona social. Las garantías de seguridad jurídica tienen por finalidad proteger la realización de la libertad y de la igualdad. *Ibidem*, p. 143-147.

El contenido de estos derechos, son los denominados intereses difusos o interpersonales, en alusión a los correspondientes a personas que no se encuentran organizadas, sino dispersas en diversos grupos sociales y, por lo tanto, deben considerarse indeterminadas.<sup>77</sup> De ahí que estos derechos de tercera generación, sean denominados también como de los grupos o de los pueblos.

En el enfoque de hoy, las llamadas Declaraciones de derechos, combinan la idea de los derechos individuales del hombre, con la de los derechos de los grupos comunitarios, o sea, los de la sociedad concebida corporativamente. Sujeto de los derechos humanos, no sólo es el hombre, individualmente considerado, sino, en general, la persona, individual o agrupada. La protección de los derechos humanos, se extiende a las comunidades jurídicas (familia, corporaciones, entidades políticas estatales o de sentido universal) y, además, a los grupos minoritarios (grupos nacionales, étnicos, religiosos etc., dentro de un Estado, y Estados débiles, subdesarrollados, etc., dentro de la comunidad internacional.<sup>78</sup>

Los derechos del hombre, que fueron derechos subjetivos de autodeterminación del individuo, se consideran ahora también derechos de autodeterminación de los entes colectivos, e incluso se habla, en un sentido amplísimo de derechos de autodeterminación de los pueblos.

La vida política moderna ha encontrado en la lucha por la libertad humana, su motivo básico, durante la vida independiente de México, fue esa y no otra la finalidad por la que se ha luchado afanosamente durante los dos últimos siglos. Dicho esfuerzo histórico-político, se ha reflejado en las diversas Cartas Constitucionales que han regido en el país en este lapso. Son los derechos humanos, los principios rectores que las han definido, sólo como muestra de los altos anhelos de todo un pueblo.

---

<sup>77</sup> LARA PONTE, Rodolfo, Op. Cit., p. 9.

<sup>78</sup> CASTAN TOBEÑAS, José, Op. Cit., p. 17.

## **2. CONSTITUCIONES EN EL SIGLO XIX.**

Es importante destacar, la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, a través de las Constituciones del siglo XIX. Empero, se considera que, en cuanto a la situación jurídica de los indígenas, existe un vacío constitucional, que radica en su exclusión, producida específicamente por el constitucionalismo mexicano.

Dicha situación se especificará, constatando así, el papel del indígena y el reconocimiento a sus derechos, en la historia de nuestro país a través de sus Constituciones.

### **2.1. Indigenismo en la Constitución de Cádiz de 1812.**

La Carta de Cádiz expedida el 19 de marzo de 1812, recibió el nombre de Constitución Política de la monarquía española. Esta Constitución, adopta lo mejor de la herencia parlamentaria inglesa y Constituciones revolucionarias y liberales de Francia, y acoge por igual, instituciones en materia religiosa y política.

Esta Norma, tuvo una vigencia escabrosa e interrumpida por razones de la lucha insurgente, pues vuelve a ser reconocida el 31 de mayo de 1820. No tuvo vigencia en México como nación independiente, aún se encontraba bajo el yugo de la corona española, es decir, forma parte de la legislación novo hispana, se convierte, en el primer ordenamiento de tipo liberal y democrático que acabó con la existencia de castas. Al abolirse toda clase de prestaciones y documentos infamantes, como el que tenían éstos desde su nacimiento, y que les prohibían terminantemente acceder a cargos públicos y otra clase de servicios exclusivos para criollos y peninsulares, la igualdad, libertad y otros derechos consagrados en esta Constitución, significó para los nacionales del México Independiente, algo semejante a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Francia de 1789.

Entre los cambios más importantes, que impuso la Constitución gaditana se encuentran, el debilitamiento del poder virreinal y el fortalecimiento de los autogobiernos locales, encabezados por los subdelegados comandantes, la participación de la población civil en las decisiones políticas y en la defensa militar. El régimen de igualdad entre españoles y americanos que preconizaba la constitución, disolvió las repúblicas de indios, la Inquisición y

abolió los privilegios de la nobleza y de los grandes propietarios. Así mismo, se crearon nuevas estructuras, y se suprimieron las que habían permitido conducir el gobierno por cauces institucionales por casi 300 años.<sup>79</sup>

Antes de citar de qué manera la Constitución gaditana se refería a los indígenas, cabe recordar que, el movimiento de independencia de 1810-1821, fue producto de una sociedad dividida. Los criollos y los mestizos, tenían intereses contrapuestos a la Corona, propagándose las ideas de libertad de pensamiento, de que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos, libertad, igualdad y fraternidad, ideales derivados de la Revolución francesa.

En este contexto, don Miguel Hidalgo, expide un bando para abolir las leyes de la esclavitud y libera a los indios, de toda clase de tributos que les cobraban.<sup>80</sup> Los conductores del

<sup>79</sup> GALEANA, Patricia, "México y sus Constituciones", AGN, Fondo de Cultura Económica, México 1999, p. 27.

<sup>80</sup> El primer acto legislativo de los insurgentes, fue el decreto que abolió la esclavitud dado por Miguel Hidalgo el 19 de octubre de 1810, la legislación indigenista de este periodo, comienza con la disposición del 17 de noviembre de 1810, expedida por José María Morelos y Pavón, aboliendo la esclavitud y declarando que los indios debían percibir rentas de sus propias tierras. A partir de ahí se sucedieron diversos decretos en el mismo sentido, como los del propio Padre de la Patria, en sus "Bandos de Hidalgo", ordenando la devolución de las tierras a los pueblos indígenas. (Guadalajara, 5 de diciembre de 1810). "*Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la Caja Nacional se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos*".

y contra la esclavitud, las gabelas y el papel sellado (Guadalajara, 6 de diciembre de 1810), que en sus dos primeras declaraciones establecía:

*"1° Que todos los dueños de esclavos deberán darles la libertad, dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo.*

*2° Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban y toda exacción que a los indios se les exija*". ARNAIZ AMIGO, Aurora, "Derecho Constitucional Mexicano", Trillas, México 1990, p. 18.

Otro documento importante de este periodo, es el conocido como Sentimientos de la Nación o puntos dados por Morelos para la Constitución de 14 de septiembre de 1813, de los 23 puntos que lo componen destacan para nuestro interés los siguientes:

*13° Que las leyes generales comprendan a todos, sin excepción de cuerpos privilegiados, y que éstos sólo lo sean en cuanto al uso de su ministerio.*

*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*".

*Los mismos preceptos de igualdad se expresan ya desde el punto de vista de ciudadanía en los inicios del primer imperio; el Plan de Iguala o Pacto trigarante proclamado por Iturbide el 24 de febrero de 1821, rezaba en su artículo 12: "Todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, son ciudadanos*".

En la realidad, el principio de igualdad era sólo eso, pues imperaba la desigualdad entre indígenas y no indígenas. DOCUMENTOS DE LA GUERRA DE INDEPENDENCIA, Biblioteca Enciclopédica Popular, SEP, México 1945, p. 17 y 19.

movimiento, niegan su raíz española y exaltan el pasado indígena, como una gloriosa historia de la cual son herederos, pero rechazan al indio que está presente.

Mediante el principio de igualdad, se otorga a los indios la calidad de ciudadanos mexicanos. Pero a los que no hablaban español, a los analfabetas y sirvientes, les limitaban sus derechos y se les elimina de la participación política.

El principio de igualdad jurídica, fue uno de los principales frutos de la Revolución francesa. A partir de entonces, la ley estatal debería ser aplicada sin tomar en cuenta las diferencias sociales, económicas, raciales o religiosas. El discurso poscolonial mexicano, reforzó esta tendencia, decretando la abolición de las castas y de la esclavitud. Las etnias de origen precortesiano, cesaron de estar bajo tutela jurídica. Los pueblos dejaron de ser considerados como tales, sus miembros serían tomados en cuenta solamente en tanto individuos, es decir, como ciudadanos.<sup>81</sup>

Por su parte, José María Morelos promulga un documento constitucional, para la creación de la Nación, declaración que se refería a los pueblos indios, quienes conformaban varias naciones que no se podían confundir en una sola, por virtud de un decreto que tendiera el velo de una igualdad ficticia, que implicaba negar diversidad, tradiciones, idiomas, derecho, etcétera.

Con la disposición del 19 de octubre de 1810, se decretó la igualdad jurídica entre los españoles y los naturales de los dominios de la monarquía, como integrantes de una misma familia.

Las Cortes generales y extraordinarias, confirman y sancionan el inconcuso concepto de que, los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y por lo mismo, los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos, son iguales en derechos a los de esta península, quedando a cargo de las Cortes, tratar con oportunidad y con particular interés, de todo cuanto pueda

---

<sup>81</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto, "El estado y las etnias nacionales en México" Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1995, p. 117.

contribuir a la felicidad de los de ultramar, como también, sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo, la representación nacional en ambos hemisferios.

Remontándose a los últimos años de la dominación española, cuando se implantó en territorio novohispano el régimen constitucional, se encontró el propósito, de eliminar barreras raciales mediante la concesión a los indios, de la ciudadanía y de la plenitud de los derechos de propiedad y comercio, que antes poseían en un grado muy disminuido por su condición de protegidos.

Las Cortes españolas, ordenaron el 5 de enero de 1811, lo mismo la libertad de los indios que la protección de sus derechos y propiedades.

Ordenan que los Virreyes, Presidentes de las Audiencias, Gobernadores, Intendentes y demás Magistrados a quienes respectivamente corresponda, se dediquen con particular esmero y atención a cortar de raíz tantos abusos reprobados por la Religión, la sana razón y la justicia. Prohibiendo con todo rigor que, "*bajo ningún pretexto por racional que parezca, persona alguna constituida en autoridad eclesiástica, civil o militar, ni otra alguna, de cualquier clase o condición que sea, aflija al Indio en su persona, ni se le ocasione perjuicio el más leve en su propiedad (...)*" Ordenan también, que los Protectores de los Indios se esmeren en cumplir debidamente el sagrado cargo de defender su libertad personal, sus privilegios y demás exenciones.<sup>82</sup>

Siguiendo el sentido de lo establecido el 19 de octubre de 1810, las Cortes dispusieron el 9 de febrero de 1811 lo siguiente: "*Las Cortes generales y extraordinarias, constantes en sus principios sancionados en el decreto de 15 de Octubre del año próximo pasado, y deseando asegurar para siempre a los Americanos, así españoles como naturales originarios de aquellos vastos dominios de la monarquía española, los derechos que como parte integrante de la misma han de disfrutar en adelante, decretan: 1º. Que siendo uno de los principales derechos de todos los pueblos españoles su competente representación en las Cortes nacionales, la de la parte americana de la Monarquía española en todas las que en adelante*

---

<sup>82</sup> CLAVERO, Bartolomé, "Cádiz entre Indígenas. Lecturas y lecciones sobre la Constitución y su cultura en la Tierra de los Mayas", Ensayo en anuario de historia del derecho español, tomo LXV, Madrid, España 1995, p. 953-958.

*se celebren, sea enteramente igual en el modo y forma a la que se establezca en la península, debiéndose fijar en la constitución el arreglo de esta representación nacional sobre las bases de la perfecta igualdad conforme al dicho decreto”.*<sup>83</sup>

El 13 de marzo de 1811, las Cortes decidieron ratificar la abolición de los tributos indígenas, que previamente había decretado el Consejo de Regencia en España (26 de mayo de 1810), pero excluyeron a las castas, del repartimiento de tierras. Esta medida fue publicada en nuestro territorio el 5 de octubre de 1811, mediante una proclamación tanto en castellano como en náhuatl. Sin embargo, el impuesto especial con que los indígenas sostenían el Juzgado de Indios, no fue incluido en dicha abolición.

El 21 de agosto de 1811, las Cortes debatieron el tema de la condición jurídica de los indios, con la finalidad de acabar con la consideración de su minoría y discapacidad, pero no se llegó a adoptar ninguna resolución.

Durante este periodo de independencia, Hidalgo y Morelos<sup>84</sup> reivindicaron la defensa y recuperación de las tierras de los campesinos. Empero, el programa agrarista fue abandonado y en el México independiente, tras la derrota de las corrientes por ellos encabezadas, no se introdujo ninguna legislación que protegiera las tierras de las comunidades agrarias. Los campesinos continuaron la defensa de sus tierras, en el marco de las leyes coloniales, pero en el contexto político de protección a los grandes hacendados, que en parte incrementaban sus propiedades a costa de las tierras de los pueblos.

La independencia, dio paso al caciquismo de la gran propiedad local en manos de criollos y mestizos, con la desigualdad en condiciones de inferioridad de los indios.

---

<sup>83</sup> Idem

<sup>84</sup> Los dirigentes del movimiento de Independencia tenían conciencia clara acerca de quién debía beneficiarse del mismo. Así el más radical de los dirigentes independentistas de México, José María Morelos, señalaba en un decreto de 1811:

*... que nuestro sistema sólo se encamina a que el gobierno político y militar que reside en los europeos, recaiga en los criollos, quienes guardarán mejor los derechos del señor don Fernando VII ... Y que no hay motivo para que, las que se llaman castas, quieran destruirse unas con otras y los blancos contra los negros o éstos contra los naturales, pues sería el yerro mayor que podrían cometer los hombres ... que siendo los blancos los primeros representantes del reino y las que primero tomaron las armas en defensa de los naturales de los pueblos y demás castas, unificándose con ellos, deben ser los blancos, por este mérito, el objeto de nuestra gratitud y no del odio que se quiere formar en ellos.* STAVENHAGEN, Rodolfo, "Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina". Op. Cit., p.301.

Una vez que se ha hecho referencia a estas circunstancias, antes de la promulgación de dicha Constitución, respecto a los indígenas, la misma declara lo siguiente:

En su artículo 1º: *“La Nación española es la reunión de todos los Estados españoles de ambos hemisferios”*. Señala también, en su artículo 5 párrafo 1 y 4 respectivamente, que la categoría de españoles corresponde a *“Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas y los hijos de estos”*. *“Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas”*. Y respecto a la ciudadanía española establece en su artículo 18: *“Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios”*.

Debido a la labor de los insurgentes y a la de las Cortes españolas, se produjo la desaparición de distinciones entre blancos, indios y castas, pues todos fueron igualados a la categoría de ciudadanos.

La Constitución de Cádiz, aceleró la desaparición de las estructuras políticas y sociales del antiguo régimen. La insurrección iniciada por Hidalgo, favoreció que se abrieran espacios, para quienes habrían de luchar por la transformación del orden político y jurídico del sistema virreinal.

La Constitución de Cádiz declara la igualdad ciudadana, señalando que, con esa medida constitucional debía desaparecer la diferencia entre indios y españoles, ya que aquellos, adquirirían la plena ciudadanía y el ejercicio de los derechos de propiedad y de comercio, que hasta entonces habían tenido disminuidos, por la protección a la que estaban sujetos.

“De modo congruente con los postulados liberales que exigían la eliminación de privilegios y proclamaban el principio de igualdad de todos los ciudadanos, se suprimió el Juzgado General de Indios, que les aseguraba un fuero judicial y era la clave para la separación jurídica y social de los indios, y se publicó el decreto de Cortes del 9 de noviembre de 1812 sobre la abolición

de las mitas y los servicios personales de indios”,<sup>85</sup> salvo las levas de trabajo municipal obligatorias para todos los ciudadanos.

Se repitió que a los casados o solteros mayores de 25 años, se les repartirían tierras inmediatas a los pueblos, que no fueran de dominio particular o de las comunidades. En el caso de que estas últimas fuesen muy cuantiosas, se daría hasta la mitad de ellas. Las diputaciones provinciales, señalarían la porción de terreno que correspondiera a cada individuo, los indios obtendrían becas en los colegios de ultramar.<sup>86</sup>

El 15 de mismo mes y año, se avisó al Virrey Calleja que las diputaciones provinciales, debían repartir inmediatamente las tierras y emplear los fondos de las cajas de comunidad de los indios, para habilitar las siembras. Los interesados devolverían los anticipos en el plazo de dos años. Si los pueblos carecían de tales fondos, se utilizarían los de lugares inmediatos: *“al tiempo de hacer estos repartimientos, hagan entender a los indios que deben labrar y cultivar las tierras por sí mismos, sin poder venderlas ni empeñarlas, bajo de la calidad de que si no lo ejecutasen o dejasen pasar dos años sin sembrarlas, se repartirían a otros indios industriosos y aplicados”*. El decreto se dio a conocer en México, el 28 de abril de 1813. No implantaba una reforma agraria que privara de sus bienes a los poseedores actuales, sino una dotación de terrenos baldíos y en algunos casos de las comunidades.<sup>87</sup>

No está claro, el sentido y alcance de la igualdad que establecieron las Cortes españolas. Previo a la Constitución gaditana, parece que se proclama la igualdad social y civil entre españoles, indios y castas, ya que posteriormente, se discute la condición jurídica de los indios como menores sin adoptar resolución alguna. Luego, viene la declaración general de ciudadanía constitucional y, finalmente, medidas particulares emancipadoras, que de referirse a ciudadanía, debieron entenderse implícitas en la general sin necesidad de reafirmación.<sup>88</sup>

La ciudadanía concedida a los indígenas, ocurre sin que la Constitución gaditana los mencione expresamente en sus artículos iniciales, pero sí los nombra más adelante, en una disposición

<sup>85</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, “Los pueblos indios y el parteaguas de la Independencia de México”, UNAM, México 1999, p. 86.

<sup>86</sup> GALEANA, Patricia, Op. Cit., p. 21.

<sup>87</sup> Idem.

<sup>88</sup> CLAVERO, Bartolomé, Op. Cit., p. 968-973.

explícita. Se trata del párrafo diez del artículo 335, que a la letra dice: “*Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles*”. Se requería este proceso de conversión, es decir, de una inculturación, para entrar en la vida constitucional.

Las mismas Cortes expidieron el 13 de septiembre de 1813, un decreto, conforme al mandato del párrafo y artículo citados, titulado “*En que se manda entregar y quedar a disposición de los Ordinarios (Obispos) los lugares de Indios reducidos al cristianismo por los lugares de Ultramar*”, en él se ordenaba: “*Los religiosos misioneros desocupados de los pueblos reducidos, que se entregaren al ordinario, se aplicarán a extender a los otros lugares incultos la religión en beneficio de sus habitantes*”.<sup>89</sup>

Estas disposiciones, ponen de manifiesto la continuidad colonial, a pesar de la Constitución, por el papel que ésta le da a la iglesia, institución tradicional que fue conocida por los indígenas gracias al colonialismo. De la misma manera, existe continuidad en el pupilaje de los indígenas, quienes quedaban bajo la jurisdicción eclesiástica, pero aún así, no de manera exclusiva.

El decreto en cuestión, ordenaba también que en los pueblos respectivos, se llevaran a cabo elecciones municipales, en las que la iglesia tenía un papel importante por disposición de la misma Constitución (arts. 35-58) y, se advierte de acuerdo al artículo 51<sup>90</sup>, que, el voto no podía considerarse libre de influjos, porque era emitido públicamente. Por otra parte, “quienes habrían de resultar electos, de conformidad al decreto, eran quienes “*tuvieren más inteligencia (para administrar las haciendas de los indios), distribuyéndose los terrenos y reduciéndose a propiedad particular*”. Se preveía que tuvieran inteligencia, que se hicieran con una lengua y una cultura española, como para entender, que debían comenzar por desamortizar a fin de que la comunidad, destruyéndose como tal, pudiera incorporarse a la vida constitucional”.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Ibidem, p. 941-943.

<sup>90</sup> Art. 51 “Se procederá inmediatamente al nombramiento de los compromisarios, lo que se hará designando cada ciudadano un número de personas igual al de los compromisarios, para lo que se acercará a la mesa donde se hallen el presidente, los escrutadores, y el secretario; y éste las escribirá en una lista a su presencia, y en éste y en los demás actos de elección nadie podrá votarse a sí mismo, bajo la pena de perder el derecho e votar”. Congreso de la Unión, “Las Constituciones de México 1814-1989”. Cámara de Diputados, LIV Legislatura H.C.U., México 1989, p.407.

<sup>91</sup> CLAVERO, Bartolomé, Op. Cit., p. 958-959.

Esto era resultado de la pretensión gaditana, para acabar con el sistema de castas, mediante el otorgamiento de la plena ciudadanía a todos los españoles que, incluía a los indígenas.

En consonancia, se abolieron las repúblicas de indios a favor de la creación de municipios gobernados por cabildos constitucionales, electos por todos los residentes de un pueblo, “allí donde hubiere el número suficiente de habitantes y el lugar adecuado”.<sup>92</sup>

Se confirma que, los mecanismos especiales generados a favor de los indígenas, durante la época colonial, aunque inspirados en conceptos tutelares, contribuyeron no solo para la persistencia, sino también, para la recuperación de la presencia indígena, mientras que la igualdad gaditana, tiende a acabar con dichos mecanismos y, por lo tanto, destruye a la sociedad indígena que había resistido al colonialismo. Surge, así, la segunda conquista, es decir, un neocolonialismo constitucional gaditano, el cual es paulatino y, de hecho, interrumpido en 1814, hasta su restablecimiento un año antes de la proclamación de la independencia en México.<sup>93</sup>

Acerca de la mención que se hace a los indios y su significado en las Cortes de Cádiz, a partir del contenido de las disposiciones comentadas. El decreto del 13 de septiembre de 1813, que contenía atribuciones tutelares eclesiásticas, figura bajo la voz Indios, seguida de la expresión: “*Sus reducciones y doctrinas pónganse a disposición de los Ordinarios a su debido tiempo*”. La disposición de 19 de octubre de 1810, que establecía la igualdad, seguida de la siguiente expresión: “*Sus naturales originarios de aquellos dominios forman una sola familia con los españoles europeos*”. Y por último, la disposición del 5 de enero de 1811, relativa tanto a la libertad de los indígenas, como a su protección discapacitadora, todas ellas se encuentra bajo la voz degradatoria de indios primitivos.

La disposición de 1810, denota que no se refiere a los indios, pues menciona el término familia, junto a nación y a monarquía. Se trata de un “concepto que tradicionalmente comprendía la desigualdad interna de mujeres y menores dentro de la igualdad externa de

---

<sup>92</sup> Idem.

<sup>93</sup> RODRÍGUEZ, Mario, “El Experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1926”, FCE, México 1994, p.27 y 235.

estado social. La disposición miraba, más que a los indígenas, a eurohispanos e hispanoamericanos, a un equilibrio parlamentario entre ellos”.<sup>94</sup>

De las disposiciones de 1813 y 1811, se comprueba que se refieren a los indios, sin duda, pero existe una diferencia entre ambas. El carácter provisional y definitivo de una y otra, la más antigua, es superada por la Constitución, pues su declaración de igualdad, es acogida mediante un principio tan general que no hace mención expresa del indígena y, la posterior, es confirmada, pues ese decreto se expide conforme a lo mandado en el párrafo 10, artículo 335 de la Constitución y su contenido no es de ciudadanía, sino de tutela.

Las mismas Cortes entendían que la discapacidad indígena, no se pensaba suprimida por el decreto de 5 de enero de 1811, dando lugar a la creación de una unidad de familia, en la que desde luego caben los menores, discapacitados.

El principio de igualdad ante la ley se vio, matizado. La capacidad de goce y ejercicio dependió de múltiples factores. Fenómeno que, en principio, no invalida la igualdad ante la ley, ya que, en ninguna época se ha entendido en forma absoluta. Las restricciones reflejan, que no podía ser de otro modo.

El principio de igualdad entre indígenas y no indígenas de la Constitución de Cádiz, es precisamente eso, una norma jurídica y de la mayor jerarquía por ser constitucional. Pero por tratarse de una norma, resulta que el indio es constitucionalmente español y no es realmente español, es decir, es nacional de derecho, pero de hecho no es nacional. El indio debía ser español, fuera de eso no era nada.

Para que el indio se considerara español, “la Constitución impone la alfabetización y enseñanza, de una inculturación obligatoria, con intervención relevante de la propia iglesia colonial (arts. 366-371). La Constitución de Cádiz mira a la cultura, a la cultura suya, única cultura que concibe. Para ella, el indígena no es que tenga otra distinta y haya de venir a la propia. Para la Constitución, el indígena no tiene sencillamente cultura alguna y ella ofrece generosamente una, la cultura sin más según entiende las cosas”.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> CLAVERO, Bartolomé, *Op. Cit.*, p. 960,961.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 961-963.

El texto del artículo 366, ni siquiera menciona al castellano como idioma a enseñar, ya que no se concibe otro: *"En todos los pueblos de la Monarquía se establecerán escuelas de primeras letras, en las que se enseñará a los niños a leer, escribir y contar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles"*.

La ciudadanía española, estaba condicionada por la propia Constitución de Cádiz, a algunas circunstancias que comprendían al deudor quebrado o al de los caudales públicos. El estado de sirviente doméstico y el no saber leer y escribir (art. 25, párrafos 2, 3 y 6)<sup>96</sup>, que eran causa de privación de los derechos políticos, se estableció al efecto el año de 1830, para la entrada en vigor de esta regla, como si en una generación se pudiera cumplir con un programa de inculturación. Este "optimismo educativo", se tradujo en realidad, en un "propósito excluyente" de los indígenas.<sup>97</sup>

El constitucionalismo mexicano, no pudo definir un modelo propio para los indígenas, a pesar de su espíritu abolicionista de la esclavitud. Por eso, el mayor ejemplo de Cádiz, de acuerdo a lo que se ha expuesto líneas arriba, está en el terreno que menos se mira, el de un dominio social sobre la población indígena, y el predominio de una minoría criolla obedece al factor de la cultura, que atraviesa todos los mecanismos de privación de derechos civiles y políticos, el de servicio doméstico, el de endeudamiento, el de desnudez y el de alfabetización.

Constitucionalmente por indígena, se considera a quienes "conservan sus culturas y, aún más, los que guardan territorios y recursos, no son nada. No lo son para la Constitución si no aceptan su tutela. De admitirla tampoco es que tengan derechos. Quedan tanto ellos como sus cosas, a disposición de unos poderes que los inculturen". El resultado es el emocio de tiempos constitucionales, "la historia de la destrucción contemporánea de las culturas, comunidades, derechos y, lo principal, seres humanos en nombre de unos principios constitucionales como los de libertad e igualdad así entendidos". La segunda conquista o neocolonialismo, es exactamente constitucional y comienza precisamente con Cádiz, se basa

---

<sup>96</sup> Art. 25. *El ejercicio de los mismos derechos se suspende.*

*Segundo: por el estado de deudor quebrado, o de deudor a los caudales públicos*

*Tercero: Por el estado de sirviente doméstico*

*Sexio: Desde el año de mil ochocientos treinta deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadano.* Congreso de la Unión. "Las Constituciones de México 1814-1989", Op. Cit., p 405

<sup>97</sup> CLAVERO, Bartolomé, Op. Cit., p. 978.

en un derecho de igualdad constitucionalmente calificada por presunciones, de las cuales, la primera es la consideración del indígena como ser privado de cultura y por lo tanto, necesitado de una asistencia. Se trata del prejuicio colonial de la discapacidad, reproductor de la degradación indígena y productor de la privación jurídica, que entra en la época constitucional y subsiste durante ella.<sup>98</sup>

## **2.2. Indigenismo en la Constitución de 1814**

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, denominación oficial que corresponde a la Constitución de Apatzingán, en memoria del sitio donde se sesiono y promulgó, respectivamente los días 22 y 24 de 1814. Esta carta política tuvo escasa vigencia, sus lineamientos fueron las raíces de avanzadas Constituciones posteriores, del siglo XIX mexicano.<sup>99</sup>

Los Constituyentes de Chilpancingo, tomaron como modelo la Asamblea Francesa y las Constituciones de 1793 y 1795, ello le daba al texto de Apatzingán, cierta similitud en los propósitos y formas establecidas, con la de Cádiz. Ambas se basan en el más moderno sentimiento liberal de la época.

Fue la primera carta Magna, que permitía vislumbrar la vida del México soberano e independiente, haciendo eco de los pronunciamientos más avanzados de la jurisprudencia francesa, señalando que la ley es una e igual para todos, sin privilegios, es decir, la igualdad jurídica de los ciudadanos.

Al respecto, aparece preservado el principio de igualdad por el artículo 19, que a la letra dice: *"La ley debe ser igual para todos, pues su objeto no es otro que arreglar el modo con que los ciudadanos deben conducirse en las ocasiones en que la razón exija que se guíen por esta regla común."*

La incorporación de los principios esenciales, que garantizan los derechos humanos fundamentales, fue una preocupación constante que se cristalizó en precisos artículos, así

---

<sup>98</sup> Ibidem, p. 979-983.

<sup>99</sup> ARNALZ AMIGO, Aurora, Op. Cit., p.23

como aquellos otros que definían la soberanía, el carácter del Estado, la división de poderes, la mención del territorio de la nación y otros preceptos esenciales.

Esta norma fundamental, define a la nación como un país soberano, independiente, estructurado política y jurídicamente dentro de la modernidad y que otorgara a la sociedad justicia, bienestar y garantías para sus personas y bienes, además el derecho de ser libres y felices, entendiéndolo por felicidad, como reza el artículo 24, “*el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad*”.

Sus artículos fundamentales, cubrían las exigencias que habían llevado al pueblo mismo a rebelarse, y encuadraban a la nación en una estructura congruente, que satisfacía los anhelos como nación. Encuentra en dos momentos cumbre del proceso, sus expresiones máximas, los “Sentimientos de la Nación” y como culminación, el Acta de Independencia, en la cual, la nación a través de sus representantes, declaraba “haber recobrado el ejercicio de su soberanía usurpado y que en tal concepto queda rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español”.<sup>100</sup>

Muchos y bien fundados móviles socioeconómicos, motivaron la guerra de independencia, igualmente la auspiciaron elementos ideológico-políticos y principalmente, la maduración de una conciencia nacional que había encontrado su identidad. El pueblo, entre ellos los indígenas, necesitaba desarrollar sus posibilidades mediante una vida, libre, digna y justa.

México iniciaba su proceso emancipador, motivado por un dominio tiránico y cruel, expresado a través de la esclavitud y segregación racial, que se manifestaba en el régimen de castas, trabajo forzado con el sistema de repartimiento, y la entrega de los frutos del trabajo personal, a través de la encomienda. Pese a que la corona emitió leyes protectoras para los naturales, éstas no siempre fueron acatadas. Otro factor, fue la desigualdad social y económica, producto del despojo violento de las tierras y aguas que pasaron a manos de los dominadores, quienes reunieron amplios latifundios. Aprovechamiento de la mano de obra de los naturales, sujetos a vejaciones y a trabajos excesivos y mal remunerados, exacciones excesivas con el pago de tributos, gabelas y alcabalas. Estos factores, unidos a otros muchos, motivaron el descontento

---

<sup>100</sup> GALEANA, Patricia, Op. Cit., p. 34.

popular y propiciaron, que el movimiento insurgente se convirtiera en un hondo movimiento social, no puramente político.

El mismo silencio constitucional respecto de los indígenas que se observa en Cádiz, prevaleció en los Congresos constituyentes mexicanos, siendo injustificable ante la presencia de una mayoría indígena. En todo caso, lo que existió fue una visión minimalista y adversativa, de modo tal, que en la primera mitad del siglo XIX, tanto conservadores y liberales, “consideraban que el Estado, no debía intervenir en los procesos económicos y estaban de acuerdo en que la dirección de los nuevos Estados, correspondían a una minoría de criollos y mestizos, con derecho a disputarse el poder, pero sin intervención de la mayoría indígena y campesina”.<sup>101</sup>

La presencia indígena, figuraba como una población pasiva. Los planificadores de Centroamérica, esperaban integrar a los indios enseñándoles a vivir como miembros de una sociedad moderna, con elementos adversativos, que han sido repetidos una y otra vez, llegando a considerarse como verdades acerca de su discapacidad. Los indígenas no podían entender sutilezas tales como la igualdad con los blancos y el pago de impuestos como lo hacía todo el mundo, muchos de ellos eran analfabetos y no comprendían el español que era el idioma gubernamental, a grado tal que, la historiografía hace parecer, en este caso que, la responsabilidad y la culpa corresponde no a la parte minoritaria que impone una lengua, un derecho y una cultura, sino a la mayoría que se resiste.<sup>102</sup>

Los liberales estaban conscientes de la triste condición de dicha población, pero fieles a sus preceptos de individualismo utilitarista y de igualdad ante la ley, buscaron la causa de la degradación indígena en el sistema colonial español, argumentando, que su separación social y jurídica, no les había permitido que ingresaran en el mundo racional, ni adquirir el sentido de independencia personal, que proviene del sentimiento de la propiedad.

---

<sup>101</sup> MADRAZO CUELLAR, Jorge, “Hacia un encuadramiento Constitucional de la problemática indígena en México”, Aspectos nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1991, p. 11.

<sup>102</sup> CLAVERO, Bartolomé, Op. Cit., p. 957

La ideología liberal sostenía, que si los indígenas se rebelaban y levantaban en armas, era porque desconocían el progreso y la vida constitucional y entonces la guerra era contra los tres siglos de opresión colonial, pero aferrándose al sistema de comunidades que conocían.

En algo coincidía dicho enfoque con la posición conservadora, en su afán de que la población indígena progresara. Pero los conservadores reconocían que en realidad los indígenas se oponían al nuevo sistema y por ello, “manifestaron interés por mejorar la situación de los indios y aseveraron que se civilizarían mejor y podrían progresar más fácilmente dentro de un sistema protectorio”.<sup>103</sup>

El día de la instalación del primer Constituyente, se manifestó solemnemente: “El Congreso Soberano declara la igualdad de derechos civiles en todos los habitantes libres del imperio, sea el que quiera su origen en las cuatro partes del mundo” y días después se agregaba que la igualdad, “se entenderá ante la ley, y que los ciudadanos no tendrán otra distinción, que la que les proporcione su mérito, virtudes sociales y utilidad á la patria, para que de esta suerte se haga la ley perceptible, aun al infimo del pueblo”.<sup>104</sup>

El lamentable estado de las etnias, desatendidas por la legislación del nuevo estado nacional, fue una y otra vez denunciado en los primeros congresos, sin que se adoptaran medidas específicas para mejorar la condición de “los desgraciados indígenas, que por lo general no pasan de jornaleros, trabajando siempre para otros por un mezquino sueldo que no les basta ni para subsistir”.<sup>105</sup>

Acerca de, la orden emitida por el Congreso, sobre supresión de distinciones de castas en los libros parroquiales del 17 de septiembre de 1822, planteó dificultades para su ejecución, que fueron manifestadas a la Junta Nacional Instituyente, por el gobernador del arzobispado de México.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 967.

<sup>104</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, 10 vols., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1980 (edición facsimilar), Vol. II, primera foliatura. p. 9 (24-II-1822), 16 (27-II-1822), y Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación mexicana*, Vol. I, núm. 313, p. 628-629 (17-IX-1822).

<sup>105</sup> Intervención de Garante ante el Congreso, el 5 de junio de 1822 *Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Vol., p. 24 (5-VI-1822).

<sup>106</sup> *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, Vol. VII, p. 41 (19-XI-1822), 88-96 (5-XII-1822) y 375 (8-II-1823).

Aunque el primer Congreso Constituyente, había prohibido por aquella orden, la clasificación de los ciudadanos por su origen en registros y documentos públicos o privados, se exceptuaron de esa norma, las regulaciones sobre pago de aranceles en los juzgados y de obvenciones y derechos parroquiales, lo que ha de ser interpretado como señal “del reconocimiento de la pobreza generalizada entre los indígenas y las castas”.<sup>107</sup>

Más tarde, se emitió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue publicado el 18 de diciembre de 1822. Disponía que las diputaciones provinciales, tendrían como función, el repartimiento de tierras comunes entre los ciudadanos indígenas (art. 90).

Aunque las instituciones coloniales habían sostenido e, incluso, protegido la categoría de indios, los cambios demográficos, comerciales y culturales operados durante los siglos XVIII y XIX estaban alterando radicalmente la sociedad mexicana. La Constitución de Cádiz, el movimiento de Independencia y los gobiernos posteriores a 1821 abolieron esa categoría. El 23 de octubre de 1810, por ejemplo, el movimiento dirigido por Miguel Hidalgo e Ignacio Allende declaró, “iguales a todos los americanos, sin la distinción de castas”. Al mismo tiempo, José María Morelos, actuando en nombre de Hidalgo, anunció en Aguacatillo, el 17 de noviembre de 1810 que, “a excepción de los europeos, todos los demás habitantes no se nombrarán en calidad de indios, mulatos ni otras castas, sino todos generalmente americanos”. En el mismo sentido, la Constitución de Apatzingán, estableció sobre el ejercicio del sufragio, “el derecho del sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley”. De esta forma, el concepto jurídico del indio, estaba desapareciendo del ideario político desde la segunda década del siglo XIX.<sup>108</sup>

Cualquier beneficio, que algunas comunidades indígenas pudieran haber sacado a corto plazo, de los cambios políticos introducidos por la Constitución de 1812, en sus dos fases de 1812-1814 y 1820-1823, muy pronto hubiera acabado. El sistema gaditano estableció, un nuevo tipo de Ayuntamiento abierto a todos los grupos sociales que, por consiguiente, concedía a todos el derecho de participar en las elecciones.

<sup>107</sup> LIRA, Andrés, “Comunidades Indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus pueblos y sus barrios, 1812-1919”, El colegio de México, México 1983, p. 64. Dublán, Manuel, y Lozano, José María, Op. Cit., p. 628-629 (17-IX-1822).

<sup>108</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 180.

El Ayuntamiento constitucional fue, esencialmente, diferente al de la república de indios colonial. Una mayoría de no indios, podría ganar el control político por medio de elecciones. La historiografía demuestra, cómo mestizos y ladinos se aprovecharon del nuevo sistema electoral, para controlar los procesos políticos en los principales pueblos, y apoderarse de sus recursos municipales. La anulación de la categoría jurídica del indio, facilitó este proceso, como también, el establecimiento constitucional de la igualdad ante la ley.

El principio liberal de igualdad ante la ley, de donde derivaron esas decisiones, es puramente formal, y resulta difícilmente acomodable a la práctica política en una sociedad pluriétnica y pluricultural. En el plano real, la no especificación de derechos, profundizó las desigualdades y la progresiva toma de conciencia ante esos agravios comparativos, facilitada por coyunturas bélicas, como la que enfrentó a México con Estados Unidos, que animó a muchas etnias, a reclamar las tierras que les habían sido arrebatadas en el curso de varios siglos de dominación.

La condición de desprotección en que se vio la población indígena, al consolidarse el principio de igualdad jurídica entre desiguales, debido a que las leyes habrían de manejarse por los criollos, permite afirmar que, “el pensamiento de los liberales manifestando la esperanza de formar una nación uniforme y que se expresa con la desaparición de los indios, queda sin andamios y la utopía nuevamente vuelve a quedar en las aspiraciones de los ideólogos, como una bella ilusión, más que como una transformación de la realidad”.<sup>109</sup>

### **2.3. Indigenismo en la Constitución de 1824.**

El proyecto de Constitución Federal, que, aprobada el 4 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Tuvo como punto de referencia principal, la Constitución estadounidense. Empero, comenzó a establecerse un sistema de garantías individuales, aunque no con la precisión de otras cartas.

A partir de la Independencia, en 1821, el imperio mexicano adoptó la Constitución española de 1812, como su ley fundamental en todos aquellos aspectos, que no contradijeran el establecimiento de una nueva entidad soberana. Esa Constitución, fue esencialmente

---

<sup>109</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p.301.

anticorporativa, y trató de reemplazar la herencia del Antiguo Régimen, por un sistema de gobierno representativo liberal. La Constitución federal mexicana de 1824, tuvo el mismo espíritu, aunque preservó los fueros eclesiástico y militar.

En la carta fundamental de 1824, tampoco se hizo consignar un explícito reconocimiento de igualdad ante la ley, y se permitió la pervivencia de los fueros eclesiásticos y militar. Una omisión que ya se registro en Cádiz, donde se habían fogueado algunos de los más activos legisladores mexicanos. En efecto, el articulado del texto constitucional, no incluía de modo explícito el principio de igualdad. Tan sólo en el manifiesto con que fue anunciado por el Congreso, se aludía al anhelo de las nuevas generaciones mexicanas, por “hacer reinar la igualdad ante la ley”, como uno de los más caros deseos de los legisladores constituyentes, compartidos por toda su generación política.<sup>110</sup>

En la sesión del 8 de marzo de 1824, Fray Servando Teresa de Mier, solicitó al Congreso Constituyente que se designara una Comisión parlamentaria, que analizara y propusiera medidas de alivio y fomento de los indígenas, pero se rechazó debido a la idea liberal de que la ley era igual para todos, como lo había prescrito el Plan de Iguala.

A pesar de la pretensión de erradicar la mención de indio, en esta Constitución se hace una referencia expresa. Se desprende una evidencia, que es su supeditación al modelo norteamericano, en el tratamiento que se dispensa a los pueblos indígenas. En efecto, la única mención que sobre los indios se encuentra, es la contenida en la fracción II del artículo 50, donde se especifican las facultades exclusivas del Congreso general. Una de ellas, enunciada con ese numeral, precisa: *“arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios”*.

La comparación de este texto, con el incluido en la sección 8a. del artículo I de la Constitución estadounidense, también referente a las facultades del Congreso, disipa todo género de dudas, por ese pasaje, el Legislativo norteamericano quedaba facultado, “para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados y con las tribus indias”.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 91,92.

<sup>111</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, María, Op. Cit., p. 49.

Interesa mencionar también, el artículo 154 de esta Constitución, relativo a la subsistencia de algunos fueros: “*los militares y eclesiásticos continuarán sujetos á las autoridades á que lo están en la actualidad según las leyes vigentes*” y, éstas no son otras sino las coloniales.

En ese sentido, el Congreso general dictó un decreto el 14 de febrero de 1826, mediante el cual, estableció que se aplicara en México el Reglamento para la administración de justicia, que habían dado las Cortes de Cádiz, el 9 de octubre de 1812. Esto dio continuidad a la legislación española que se mantuvo vigente por disposición oficial, aun con carácter temporal o transitorio. Dicho texto reglamentario fue muy difundido, y la literatura jurídica de la época demuestra su utilidad, ante la ausencia de textos propios conforme a los cuales arreglar la administración de justicia.

Al respecto, la Constitución mexicana de 1824, no contenía normas para el municipio, puesto que la organización del gobierno interior de los pueblos, competía a los estados. El esquema gaditano se perpetuó a lo largo y ancho de la Federación, y sus consecuencias se revelaron perjudiciales para las comunidades indígenas.

Respecto a la categoría étnica, durante las discusiones congresuales de la Constitución de 1824, de una manera impremeditada, Carlos María de Bustamante manejó el tópico al uso de la estupidez de los indios, en una intervención ante el Congreso, acerca de la oportunidad de aumentar las fuerzas del ejército permanente.

Para rebatir a quienes criticaban al Legislativo, por haber aligerado las contribuciones de los pueblos, argumentó con un razonamiento tan elemental que, pensaba, hasta un indígena podía comprender: “un indio conoce que si el borrico que carga su leña no puede con un tercio de ella, menos podrá con dos, y para sacar partido de su asno procura aligerarle su carga”.<sup>112</sup> Esta intervención de Bustamante que no había sido a propósito de los indígenas, nos da una idea de que el uso del indio como símbolo nacional, respondía sólo a la necesidad de fundar la nueva nación en un pasado romántico que no fuera español.<sup>113</sup>

---

<sup>112</sup> Actas Constitucionales mexicanas (1821-1824), Vol. II, p.216 (13-V-1822).

<sup>113</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 259.

Se atribuía como causas del retraso de los indios el proceso de conquista y colonización de los españoles, o buscaban la explicación en épocas anteriores a la llegada de los europeos. Del mismo modo, los autores de las Constituciones del México independiente, al igual que los pensadores políticos, que reflexionaban sobre la naturaleza del Estado nacional y sobre los fundamentos de su arquitectura, no pudieron prescindir de la herencia española.

El derecho emanado desde las nuevas instancias soberanas, federales desde 1824 y hasta 1836, en un primer momento, se situó en continuidad con las normas legislativas españolas durante largo tiempo, tras el acceso de México a la vida política independiente. Se dejó influir después por tradiciones y escuelas europeas, pero nunca se preocupó, por tomar en consideración las especificidades culturales de las etnias indígenas, ni por sus sistemas jurídicos consuetudinarios, y se limitó a aplicar indiscriminadamente “los principios de igualdad jurídica y del federalismo”<sup>114</sup>

Durante las décadas que siguieron a la proclamación de Independencia, proliferaron rebeliones indígenas, en su mayoría de dimensiones limitadas, que solían responder a situaciones de injusticia, relacionadas con la propiedad de tierras y aguas, las condiciones de trabajo o la preservación de sus costumbres.

La inferioridad económica y social en que se hallaban los indígenas, impidió su integración en la vida nacional, a pesar de que la igualdad jurídica condujera a la desaparición de obstáculos legales. Más aún, tuvo como efecto verdadero, el agravamiento de la situación de los indios, que perjudicados también por las luchas internas y la depresión económica que afligieron a México durante la primera mitad del siglo XIX, se marginaron aún más y se segregaron del mundo exterior.

#### **2.4. Indigenismo en la Constitución de 1836.**

En 1835, el Congreso se transformó en Constituyente y comenzó a elaborar las bases para la nueva Constitución, promulgadas el día 15 de diciembre de 1835, para después, el 29 de diciembre de 1836, publicarla, quedando dividida en Siete Leyes constitucionales, mismas que

---

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 68.

ponen fin al sistema federal y estable como organización política del Estado mexicano, la de una república centralista.

La primera ley que se ocupó de los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República, consta de 15 artículos, no incluye un listado completo de los derechos humanos, sólo se enuncian algunos de ellos y a continuación se hace una declaración genérica diciendo que los mexicanos gozarán “de todos los otros derechos civiles”.

Contiene las bases para fijar la nacionalidad y la ciudadanía, su pérdida, suspensión y rehabilitación, la condición de los extranjeros, así como las garantías relativas al proceso legal en materia penal, de propiedad, de inviolabilidad domiciliaria, de tránsito y de expresión política. Estos derechos de votar y poder ser votado en los procesos electorales, se suspenden en el caso de los sirvientes domésticos, durante la minoridad, por haber cometido algún delito el individuo y para los analfabetos, si es que para el año de 1846 no habían aprendido a leer y escribir. Además, señala las obligaciones conducentes, entre las cuales descuellan la de profesar la religión patria, la que se adivina pero no se precisa.

Aunque las Leyes Constitucionales de 1836, no explicitaban la igualdad de los mexicanos, la garantizaban de modo indirecto. Así, después de que los artículos 2º y 3º de la primera de esas leyes hubieran enunciado los derechos y obligaciones del mexicano, el artículo 4º disponía: *“los mexicanos gozarán de todos los otros derechos civiles y tendrán todas las demás obligaciones del mismo orden que establezcan las leyes”*

El espíritu de las Siete Leyes discurría, por cauces muy ajenos al Supremo Poder Conservador, a la representación nacional, a la presidencia de la República, al Consejo de Gobierno, a las gubernaturas de los departamentos, a las prefecturas y a las subprefecturas y a los ayuntamientos. Incluso se restringían los beneficios de la ciudadanía a *“todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del art. 1, que tengan una renta anual lo menos de 100 pesos, procedente de capital fijo ó mobiliario, ó de industria ó trabajo personal honesto y útil á la sociedad”* (ley primera, artículo 7º, fracción 1ª), y se permitía la subsistencia de los fueros eclesiásticos y militar (ley quinta, artículo 30).<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 92.

La municipalidad era la base de toda la organización política y social en el país, hasta que se abolió la Constitución de 1836, el sufragio no fue limitado, ya que incorporó a muchos residentes de haciendas y a gente que se mantenía con sus sueldos.

La práctica de la elección indirecta introducida en 1812, y continuada en las Constituciones mexicanas de 1824 y 1857, modificó en la práctica el efecto del sufragio popular. Sin embargo, este hecho no generó indiferencia a la hora de las elecciones. Era claro que los mexicanos, incluyendo los indígenas tenían derecho al voto y a la representación, aunque esto no fuera tan real para los empobrecidos indios.

La situación cambió con la imposición del centralismo en 1836-1846 y, luego, en 1853-1855. El sistema centralista intentaba restablecer las finanzas nacionales, por medio de una serie de impuestos directos. En 1842, por ejemplo, el régimen santanista introdujo un impuesto directo, la capitación, de un peso y medio anuales por cada contribuyente. Los gobiernos centralistas, al mismo tiempo, limitaron el sufragio con requerimientos de propiedad o renta, abolieron la estructura federal de estados, y redujeron el número de municipalidades.<sup>116</sup>

Todas estas disposiciones, de alguna manera afectaban a la población indígena, dichas rentas anuales les impedían acceder a la condición de ciudadanos.

Tal vez no se halle demasiado alejado de la verdad, el severo juicio de Ignacio M. Altamirano que, al referirse al régimen centralista, establecido en 1836 por las Leyes Constitucionales, sostuvo que se asentó entonces, el predominio de una “oligarquía opresora y exclusivista, mejor dicho, una monarquía disimulada, bajo la influencia del ejército, del clero y de los ricos”, que, amparada en el hecho de que, “la mayoría de la población se componía de indígenas incultos, o de propietarios mestizos”, pudo ignorar los intereses de esos sectores mayoritarios e incapacitados para hacer valer sus conveniencias y sus derechos.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 181.

<sup>117</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, María, *Op.Cit.*, p. 49.

## **2.5. Indigenismo en las Bases Orgánicas de 1843.**

Las Bases para la Organización Política de la República Mexicana, promulgadas en junio de 1843, observan en su contenido las ideas fundamentales de independencia, libertad, soberanía y como forma de gobierno, la República representativa popular.

Las Bases, en vigor durante tres años, comprenden quizá uno de los periodos más turbulentos de la historia, pues en el exterior se aviva la guerra con Estados Unidos, en tanto en el interior, lejos de lograrse la unidad, continúan las disputas por la forma de gobierno que debía establecerse.

Continúa el régimen centralista del Estado, pero suprime el Supremo Poder Conservador, cuyo ejercicio fue nefasto, y llevó a la confusión de poderes, y crea a su vez un cuarto órgano denominado Poder Electoral, que en unión del legislativo, ejecutivo y judicial, estructuraban las funciones del Estado.

El momento tenía grandes tensiones que, necesariamente, se reflejaron en las discusiones de los mexicanos de entonces: el centralismo y federalismo, el papel que el Estado debía desempeñar, el Ejecutivo frente al poder Legislativo, la elasticidad del concepto de pueblo, y el problema de la representatividad, ante las aspiraciones de una clase dirigente que se negaba a compartir el poder con miembros de las clases medias, y las relaciones Iglesia-Estado.

A la carta de 1843 se le ha llamado un absurdo. La situación del momento no ayudó a su expedita elaboración, además que, incluyó normas que servían para proteger a los individuos del despotismo y un sistema bastante desarrollado de garantías individuales.

Las Bases para la Organización Política de la República Mexicana de 1843, excluían una declaración formal del principio de igualdad, y estructuraban un sistema donde la posesión de capital, condicionaba el ejercicio del voto y el acceso a la ciudadanía y a los puestos más relevantes del Estado. Poco importaba, a fin de cuentas, la prohibición de la esclavitud<sup>118</sup> en el

---

<sup>118</sup> Fue la primera Constitución que en México, incluyó un texto explícitamente contrario a la esclavitud. Ciertamente existían antes normas que la prohibían, muy señaladamente el artículo 15 del tratado de 26 de diciembre de 1826, celebrado con la Gran Bretaña, y las leyes del 13 de julio de 1824 y del 5 de abril de 1837,

territorio de la nación, establecida por la fracción 1a del artículo 9, que a la letra dice: *"Derechos de los habitantes de la República: 1. Ninguno es esclavo en el territorio de la nación, y el que se introduzca, se considerará en la clase de libre, quedando bajo la protección de las leyes"*.

Entre los requisitos señalados por el artículo 18 de las Bases, para optar a la ciudadanía, se determinaba el disfrute de *"una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industria ó trabajo personal honesto"*, susceptible de ser modificada en su cuantía por los congresos constitucionales, *"según las circunstancias de los departamentos"*. El mismo artículo incluía otras restricciones, que dado el tremendo rezago educativo de los indígenas, no podían dejar de afectarles: *"desde el año de 1850 en adelante los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además de la renta dicha antes para entrar en ejercicio de sus derechos políticos, es necesario que sepan leer y escribir"*.

Igual que sus antecesoras, las Leyes Constitucionales de 1836, las bases preveían la continuación de los fueros, *"los militares y eclesiásticos continuarán sujetos á las autoridades á que los están en la actualidad, según las leyes vigentes"* (artículo 9º, fracción 8ª).

## **2.6. Indigenismo en el Acta de Reformas de 1847.**

El documento constitucional denominado Acta Constitutiva y de Reformas, promulgada el 21 de mayo de 1847, contiene un conjunto de modificaciones a la Constitución Federal de 1824, cuya vigencia se había restablecido. No obstante su brevedad, de sólo 30 artículos, posee una importancia muy significativa en el desarrollo constitucional de México.

Contiene además de otras aportaciones de gran trascendencia, el reforzamiento de los derechos individuales de los gobernados, los cuales, salvo algunos de carácter procesal, no fueron incorporados al texto de la citada Constitución de 1824, sino que, fueron consagrados por las Constituciones de los Estados. Por tal motivo, se estableció en el Acta, la necesidad de expedir una ley constitucional, que incluyera una amplia declaración de derechos fundamentales.

---

pero sólo hasta las bases apareció esa disposición en una Constitución general GALEANA, Patricia, Op. Cit., p. 168.

El Acta de Reformas de 1847, al modificar el texto original de la carta federal de 1824, no le adicionó a esta una verdadera declaración de derechos, sin embargo, si le otorgó una gran trascendencia a los derechos individuales. Al respecto, en la exposición de motivos del “Voto particular”, Mariano Otero sostiene que:

*Por consiguiente entendiendo que la Constitución actual debe establecer las garantías individuales y sobre bases de tal manera estables, que ninguno de los hombres que habitan en cualquier parte del territorio de la República sin distinción de nacionales y extranjeros, tenga que extrañar sobre este punto las mejores leyes de la tierra. Dominado por este pensamiento, propongo que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una ley posterior general y de un carácter muy elevado, el detallarlos [...].*<sup>119</sup>

Al respecto el artículo 5º del texto aprobado del Acta de Reformas, disponía: “*Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas*”.

Hay que recordar que en 1847, la inestabilidad política interior favoreció la invasión de los Estados Unidos de América del Norte. Para México, el precio del fracaso y de la incapacidad negociadora, fue la pérdida de más de la mitad de su territorio.

Desde 1836 Texas había dejado de pertenecer al territorio mexicano, y la Mesilla a partir de 1853. Las étnias indígenas de los territorios comprados, sufrieron la dominación de un nuevo conquistador, el cual las sometió también a la esclavitud y casi los exterminó.<sup>120</sup>

Las inconformidades de los pueblos, en contra de las presiones exteriores y para defender la identidad, las tierras, el acceso al agua, las costumbres religiosas, o para resistir las imposiciones o el reclutamiento, frecuentemente se expresaron por medio de sublevaciones en las localidades y subregiones del país, sin que llegara a existir ningún movimiento popular, y menos aún indígena, a nivel nacional. Por consiguiente, los indígenas se mezclaron y se

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>120</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto, *Op. Cit.*, p. 129.

involucraron con las luchas políticas motivadas por razones distintas, y a veces, dirigidas o influidas por líderes con otras aspiraciones y proyectos diferentes.

Las luchas políticas a nivel nacional o regional, por un lado, llegaron a las localidades, y, de otra parte, las sublevaciones locales influyeron en el desarrollo de los acontecimientos en el mundo. Empero, estaban operando en el México de mediados del siglo XIX, unas redes y conexiones complicadas que caracterizaban la cultura política de la época.<sup>121</sup>

Cuando, a partir de la guerra con Estados Unidos (1846-1848), los partidos políticos comenzaron a aparecer en México, tanto los liberales como los conservadores, continuaron viendo el problema indígena más o menos de la misma manera, como un aspecto más del problema de conformar la nación. Las fracciones contendientes, coincidieron más que discreparon respecto a esa cuestión. Para los católicos, aunque igualmente preocupados por la cuestión de la definición y naturaleza de la nación, el problema indígena fue esencialmente el de cómo incorporar a las comunidades en el seno de la Iglesia, y bajo la autoridad de la jerarquía católica oficial.

Al respecto, los conservadores se opusieron a la actuación de los grupos liberales estatales, en contra del papel de la Iglesia en la política, la sociedad, la educación, y en lo referente a la estructura de propiedad del país. La cultura de esta región, urbana e integrada, ayuda a explicar la ausencia de preocupación por las cuestiones indígenas, en el ideario de un partido político ostensiblemente corporativista.<sup>122</sup>

Las raíces de la inquietud social y política en México, desde la década de 1830 hasta la de 1890, se debieron al reajuste significativo en las relaciones entre indios y no indios. De esta manera, el mundo del pueblo estaba discretamente integrado en un sistema político más amplio, sin que importara si era de indios o de gente mixta.

Dicha Acta, como los demás textos fundamentales mexicanos del siglo XIX, excluyó la menor alusión a las peculiaridades indígenas, hasta el extremo de que voces como “indio”, “indígena” o “etnia” brillan por su ausencia.

---

<sup>121</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 197.

## 2.7. Indigenismo en la Constitución de 1857.

En el contexto de una fuerte crisis política y social, el 5 de febrero de 1857, fue promulgada la Constitución liberal de México, que en lo fundamental se apegaba a la de 1824, se inspiraba en los principios ideológicos de la Revolución Francesa y en cuanto a la organización política, tomaba como modelo la de Estados Unidos de América.

Este documento incorporaba las bases del Estado Nacional burgués, bajo la forma de una República democrática, representativa, liberal y federal. Consagraba también, la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los derechos del hombre, como eran las garantías de libertad, igualdad, propiedad y seguridad, la abolición de los fueros y la desamortización de las corporaciones civiles y eclesiásticas.

A la par del contenido de la Constitución Federal de 1857, es oportuno hacer una revisión de la legislación que le precedió y aún la posterior hasta finales del siglo XIX. Las leyes Juárez y Lerdo, fueron uno de los primeros triunfos de los liberales en la segunda mitad del siglo XIX. Entre estas leyes están, la Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios (Ley Juárez), expedida en 1855 por el presidente Juan Álvarez, y creada por Benito Juárez, entonces ministro de Justicia. El principio de igualdad motivó la supresión, mediante el artículo 42 de esta ley, de todos los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares, pero quitó a ambos la facultad de seguir conociendo de los negocios civiles de sus miembros y redujo a los castrenses para conocer sólo los delitos puramente militares. Otra de ellas fue la Ley de desamortización de bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas o de manos muertas (Ley Lerdo), decreto que se debe a Miguel Lerdo de Tejada, y fue expedida el 25 de junio de 1856, por el presidente Ignacio Comonfort.

Respecto al texto constitucional de 1857, la única referencia a los indios que se encuentra, es la contenida en la fracción 1ª del artículo 111 donde, al enunciarse los límites para la acción de los estados, se concreta: "*celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, no con potencias extranjeras. Exceptuase la coalición que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros*".

El esfuerzo se reveló insuficiente, y la presencia del indio, siguió constituyendo un desafío al proceso de formación del Estado nacional, que no supieron afrontar los constructores de la nueva nación que surgió durante la Reforma. Como lo indígena se resistía a la extinción a que lo condenaban los textos legales, su continua reaparición, planteaba retos para los que no había respuestas válidas “a lo sumo se trataba de aplacar mentirosamente al indio, convirtiéndolo de un modo ficticio en símbolo nacional. Los resultados de esa actitud negadora del hecho diferencial indígena saltan a la vista”.<sup>123</sup>

Ante la disyuntiva de homologar a los indígenas con el resto de la población, como venía intentándose, desde que México accedió a la independencia, o de preservar un status protector, como el que había diseñado la legislación de Indias, los constituyentes de 1856-1857 se decidieron por la primera solución, pero no dejaron de tomar en cuenta las posibles ventajas de la segunda.

Así lo manifestó ante el Congreso el diputado Ponciano Arriaga, miembro de la comisión de Constitución, en un voto particular que presentó el 23 de junio de 1856, sobre el derecho de propiedad: si algunos escritores, como Lorenzo de Zavala, habían sostenido que el Código de Indias “no fue mas que un sistema de esclavitud, un método de dominación opresora que otorgaba garantías por gracia y no por justicia y que tomaba toda clase de precauciones para que los protegidos no entrasen jamás en el mundo racional, en la esfera moral en que viven los demás hombres”, otros no menos respetables, habían afirmado que las Leyes de Indias, contenían el pacto social que ligaba a los reyes de España con los pueblos de América, por lo que no era descabellado calificarlas de carta magna de las libertades.<sup>124</sup>

El mismo Arriaga, después de repasar algunas benefactoras disposiciones de las Leyes de Indias, que tenían “por objeto asegurar la libertad y franquicias de sus pobladores y habitantes”, acabó tomando partido por Fray Servando y, prorrumpió en amarga queja por el incumplimiento de sus preceptos: “¡que diferente aspecto tendría hoy el país si todas esas leyes hubieran sido ejecutadas y cumplidas!”, porque no podía por menos de recordar que las

---

<sup>123</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 210, 211.

<sup>124</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, Op. Cit., p. 54.

leyes mexicanas promulgadas con posterioridad nada habían hecho para remediar los males denunciados por Teresa de Mier.<sup>125</sup>

Logro imponerse el criterio de ahorrar distinciones y de equiparar a los indígenas con los restantes ciudadanos. La ideología liberal triunfante con la Reforma, impedía otra consideración que no fuese la estrictamente igualitaria, por lo que de modo inevitable, quedó postergado el diálogo sobre el reconocimiento de un hecho diferencial indígena. No obstante, no dejarían de escucharse las demandas respecto a las peculiaridades de los pueblos indios.

La Constitución de 1857, hacía mayor énfasis en la libertad que en la igualdad. Por eso no se encuentra en ella un enunciado sobre el principio igualitario comparable al formulado en su artículo 2º, que a la letra dice: *“en la República todos nacen libres. Los esclavos que pisaren el territorio nacional, recobran por ese sólo hecho, su libertad, y tienen derecho á la protección de las leyes”*, o al contenido en el artículo 5º: *“la ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida, ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre”*.

Se expresaba la igualdad, en los artículos 12 y 13. El primero de ellos prohibía el reconocimiento de títulos de nobleza, prerrogativas u honores hereditarios, en tanto que el segundo, excluía las leyes privativas y los tribunales especiales. También, era enunciada por el artículo 34 que, al precisar los requisitos necesarios a los ciudadanos de la República, excluía la obligación de poseer unos determinados ingresos y se limitaba a exigir que se dispusiera de un modo honesto de vivir. De igual manera, el artículo 35 en sus fracciones 1ª y 2ª, concedía a todos los ciudadanos sin discriminación el derecho de votar en las elecciones populares, y a *“poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión, teniendo las calidades que la ley establezca”*.

El problema radicaba, según Ignacio Ramírez, en que no era suficiente que la Constitución reconociera el carácter ciudadano a los pertenecientes a las etnias indígenas, *“en vano la Constitución respeta esos grupos como compuestos de ciudadanos, y aun reconoce en ellos la soberanía del municipio; las leyes secundarias, sostenidas por el punible interés de unos*

---

<sup>125</sup> Ibidem, p.54, 55.

cuantos acaudillados por los hacendados, pesan sobre el indígena y se le presentan con el antiguo disfraz de una necesaria tutela”.<sup>126</sup>

El diputado Isidro Olvera, acertó a expresar el desafío que encerraba la concesión de la ciudadanía a los indios, y mostró que el problema residía, en que hubiera o no voluntad política para asumir ese riesgo, *“es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos á los indios el título de ciudadanos, aceptemos legalmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión”*<sup>127</sup>

Las peculiaridades de las diversas etnias, se vieron sometidas desde entonces a una amenaza más grave que la que había implicado la conquista castellana, ésta se limitó a reconocer un status peculiar para los pueblos vencidos, separando a españoles, indios y castas, y respetando la existencia de las etnias en tanto pueblos. Bajo la República, este derecho de los pueblos dominados deja de ser reconocido en virtud de la aplicación del principio de igualdad jurídica.

El Estado no concebía sino la idea de individuos en su suelo, cuyo conjunto fue llamado nación. Consecuentemente, en la medida en que el Estado sólo contemplaba la existencia de ciudadanos-individuos, las etnias indígenas y africanas, quedaron excluidas como tales del proceso de construcción nacional.

A pesar de los principios de igualdad y propiedad privada, de estos tiempos constitucionales, tanto los bienes de la Iglesia Católica y de las comunidades indígenas, habían logrado mantenerse, pero los de estas últimas, además, resistieron los efectos coloniales de la política de congregaciones y el sistema de composiciones.

La sesión celebrada por ese congreso, el 16 de junio de 1856, acogió una amplia intervención del diputado José María del Castillo Velasco, que reivindicó terrenos para uso común de los pueblos y repartos de tierras entre los indígenas. En discurso en que clamó contra la existencia de pueblos numerosos degradados e infelices, y calificó de vergonzoso “para nuestro país que

<sup>126</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 94

<sup>127</sup> ZARCO, Francisco, “Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857”, Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, 2 Vols., H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales, México 1990 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857), vol. II, p.328 (18-IX-1856).

haya en el pueblo habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera”, exhortó a los legisladores a combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indigencia”.<sup>128</sup>

El desarrollo de su razonamiento, vino acompañado de numerosas descripciones de los estragos padecidos por “una raza desgraciada de hombres que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas comarcas y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos”. Alertó ante sus insuficiencias alimentaria y ante el despotismo de sus amos, y lamentó su condición errante, “obligados á abandonar el lugar en que reposan los huesos de sus mayores y á peregrinar de hacienda en hacienda, sin hallar abrigo, ni socorro, ni trabajo, para el indio despedido de una de ellas está como excomulgado para todas”.<sup>129</sup>

En agudo contraste con esa injusta pretensión, que les conducía incluso a sentirse “felices cuando pueden convertirse en bestias de carga a trueque de libertarse del yugo, de sus señores”, se hallaba la tremenda realidad, de que esos hombres eran los que cultivaban los campos y servían en el ejército, y por tanto, quienes constituían las bases de la arquitectura social y política. Por eso, la misma subsistencia de la república y del régimen liberal que trataban de afianzarse, reclamaban que se rescataran a esas gentes de la abyección: “¿como se ha de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una guerra y tal vez un absurdo?”.<sup>130</sup>

Del Castillo pondero, las cualidades de la población indígena, para desembocar en la convicción de que urgía remediar esos abusos y atender a la mejora de condición económica de los indígenas, “Si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes. ¿Y siendo esto así, por qué ha de perder la patria el trabajo y la inteligencia y la producción de tantos de sus hijos?, ¿Por qué ha de sufrir la humanidad que haya pueblos numerosos hundidos en la degradación y en la infelicidad? Para contar tantos males no hay en mi humilde juicio

---

<sup>128</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, María, Op. Cit., p. 50.

<sup>129</sup> ZARCO, Francisco, Op. Cit., vol. I, p. 514 (16-VI-1856).

<sup>130</sup> *Ibidem*, vol. I, p. 515 (16-VI-1856).

mas que un medio, y es el de dar propiedad á los indigenas, ennoblecerlos con el trabajo y alentarlos con el fruto de él".<sup>131</sup>

A las tres semanas del discurso de José María del Castillo Velasco, iniciado ya el debate sobre el proyecto de Constitución en lo general, Castellanos convino en la nobleza del deseo que había expresado Del Castillo de dar tierras a los indios, pero advirtió, que antes había de asegurar la primacía del Estado sobre la Iglesia, "Los indios [...] regarán la tierra con el sudor de su rostro, trabajarán sin descanso hasta hacerla fecunda, le llegarán á arrancar preciosos frutos, y todo ¿para qué? Para que el clero llegue como ave de rapiña y les arrebathe todo, cobrándoles por el bautismo de sus hijos, por celebrar su matrimonio, por dar sepultura á sus deudos. Dad tierra á los indios y dejad subsistentes las obvenciones parroquiales, y no haréis más que aumentar el número de esclavos que acrecenten las riquezas del clero".<sup>132</sup>

Un día antes, el diputado García Granados, formuló algunas objeciones en el terreno de la administración de justicia, y desaconsejó la instauración del jurado, que consideraba una "planta ecsótica" que no podría aclimatarse todavía entre los pueblos indígenas.

En la misma jornada, en que había tenido lugar la intervención de García Granados, habló Ignacio Ramírez, para destacar la necesidad de que el proyecto constitucional se adecuara mejor a las necesidades específicas del país, e invitó a la comisión a que dirigiera "una rápida mirada hacia nuestro trastornado territorio" y a que adquiriera un mejor conocimiento de los intereses de los pueblos, tan heterogéneos, que convertían en necesidad imperiosa la adopción de una nueva división territorial.

Ramírez alertó con severas admoniciones, ante la ceguera de quienes confundían los rasgos diferenciadores de las diversas etnias indígenas, "Entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer en nuestra patria una población homogénea. Levantemos ese ligero velo de la raza mista que se estiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una

---

<sup>131</sup> *Idem.*

<sup>132</sup> *Ibidem*, vol. I, p. 673 (8-VII-1856).

sola [...]. Muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un origen diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa”.<sup>133</sup>

Concluyó Ramírez sus advertencias, mostrando cómo el hogar doméstico y el idioma obraban de consuno para proteger esas nacionalidades, cuya persistencia parecía garantizada por la escasez de matrimonios entre miembros de unas y otras etnias y por la decreciente frecuencia en el mestizaje con blancos. Ignorar estas realidades, constituía el mejor camino para debilitar los cimientos del edificio constitucional. La organización correcta de la nación mexicana exigía, por el contrario, elaborar un código fundamental “que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza, y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada”.<sup>134</sup>

Tenían cierta similitud los planteamientos de Ramírez, con los que desarrolló ante el Congreso Antonio Aguado, para defender una Constitución que tomara en cuenta las especificidades de las gentes que habitaban México, “las constituciones no se crían ni se inventan, para que sean buenas, para que den los resultados políticos y sociales que se esperan, no deben ser otra cosa que el retrato, por decirlo así, del pueblo para quien se forman”.<sup>135</sup>

El contraste entre ese olvido casi completo de la cuestión indígena, en la Constitución de 1857, y la viveza de muchos debates congresuales en torno al mismo tema, lamentablemente no condujeron a ninguna parte. No obstante, proporcionaron la ocasión, para que se dejaran escuchar algunas discrepancias de la mayoría proclives a la homogeneización. Casualmente, buena parte de los diputados eran de origen indio, y se hallaban familiarizados con los problemas y las necesidades de ese momento que, sin embargo, deseaban ver diluidos en el conjunto nacional.

En las primeras décadas del México independiente, los pueblos indígenas perdieron una gran parte de sus territorios, con la promulgación de las Leyes de Reforma de 1856. En el centro y sur del país, quedaron sujetos al poder de las haciendas, que florecieron durante el Porfiriato.

---

<sup>133</sup> *Ibidem*, vol. I, p. 662, 663 (7-VII-1856)

<sup>134</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, y BONO LOPEZ, María, *Op. Cit.*, p. 53.

<sup>135</sup> ZARCO, Francisco, *Op. Cit.*, vol. II, p. 64 (4-VIII-1856).

La ley de desamortización de 1856 y la constitución de 1857, ordenaron el reparto y titulación en propiedad privada, de las tierras comunales y prescribieron la propiedad agraria comunal. En los lugares donde no se efectuaron los repartos, los pueblos quedaron a disposición de los latifundistas, quienes eran los primeros en denunciar a las autoridades, la existencia de esos predios comunes.

La ley de desamortización de tierras eclesiásticas y comunales, estableció la distribución de las tierras comunales en forma de propiedad individual entre los propios indígenas. Este proceso de privatización, tuvo consecuencias funestas sobre las comunidades y fue uno de los elementos que contribuyó a consolidar el latifundio en el campo mexicano. Para fortalecer el poder de los terratenientes criollos y mestizos, el gobierno expidió decretos para organizar la defensa militar contra los indios “bárbaros”, es decir, no sometidos, en numerosos estados del norte del país, así como en el sureste.<sup>136</sup>

La Asamblea Constituyente, no sólo elevó a rango constitucional la Ley de desamortización de tierras eclesiásticas y comunales, del artículo 27 de la Constitución de 1857, sino que incluso la amplió, ya que algunos de los bienes que no contemplaba la ley, fueron comprendidos en el precepto constitucional.

A pesar de las resistencias indígenas, quedó manifestado en su artículo 27, que, se privaba a las corporaciones de capacidad legal, “*para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución*”. La literalidad del texto constitucional, no citaba los ejidos entre los bienes cuya posesión se autorizaba a los pueblos, y abría la posibilidad de que se adjudicase el fundo legal. Consecuencia de ello fue que muchos municipios vendieran sus tierras, que les eran necesarias para el ensanche de las poblaciones, y se vieran forzados más adelante a adquirirlas a precios muy superiores.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p. 302.

<sup>137</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 222.

El objetivo esencial de la ley de desamortización de tierras eclesiásticas y comunales,<sup>138</sup> era incorporar al patrimonio de la nación, las riquezas inmuebles acumuladas por las congregaciones religiosas. En la práctica llegó a atacar igualmente a las propiedades de las comunidades indígenas, estableciéndose la distribución de las tierras comunales, en forma de propiedad individual entre los propios indígenas.

Este decreto no declaró extinguidas las corporaciones indígenas, pero en ese mismo año se publicaron varias aclaraciones y, el 30 de julio, su reglamento estableció en el artículo 11, la inclusión de las comunidades y parcialidades indígenas, por lo tanto, los tribunales sostuvieron que, “siendo la propiedad común la razón de ser de dichas comunidades, extinguida legalmente esa propiedad, las comunidades mencionadas han dejado de existir ipso facto como personas jurídicas”.<sup>139</sup>

Sus repercusiones fueron muy amplias, y mientras que la Iglesia pudo encubrir a través de diversas artimañas la propiedad sobre ciertos bienes, “las comunidades indígenas fueron objeto de una aplicación de la ley más estricta y de la venalidad de muchos jueces, y poco a poco sus bienes fueron disgregándose, al llegar a ser considerados, en ocasiones, como res nullius susceptibles de apropiación por cualquiera”.<sup>140</sup>

Otra de las consecuencias, de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue, la interpretación que se les dio en el sentido de que, por virtud de sus disposiciones, quedaban extinguidas las comunidades indígenas y, por consiguiente, privadas de personalidad jurídica. Desde entonces, los pueblos indios se vieron imposibilitados para defender sus derechos territoriales, lo que significó ésta, una nueva causa del problema agrario en México, puesto que favoreció al despojo en forma definitiva.

---

<sup>138</sup> De su contenido destaca lo siguiente. Fue expedido, según el preámbulo, para combatir la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz. En su artículo 1, se establece la adjudicación, a favor de los arrendadores y mediante pago, de las fincas rústicas y urbanas propiedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas. De acuerdo con el artículo 3, tales corporaciones comprendían a todas las comunidades religiosas de ambos sexos, cofradías y archicofradías, congregaciones, hermandades, parroquias, ayuntamientos, colegios, y en general todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida. Y se les negó capacidad legal (art. 25) para adquirir, en propiedad o administrar por sí bienes raíces con la única excepción que expresa el artículo 8, respecto de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución. GONZALEZ, Mana del Refugio, “Historia del Derecho Mexicano”, Textos y estudios legislativos, número 31, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1990, p. 59.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 73.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 90.

Fue funesto para los indígenas, formar parte de la sociedad civil en igualdad de circunstancias, puesto que, las leyes protectoras de su patrimonio, dictadas a lo largo de la época anterior, fueron abrogadas, y al perder su carácter corporativo quedaron en franca desigualdad dentro del nuevo orden jurídico. Así, la destrucción de la propiedad comunal, facilitó la separación del indio de su tierra, en virtud del acaparamiento de sus terrenos en manos de unos cuantos propietarios, que aprovecharon hábilmente la situación para ampliar sus dominios. Al despojo sufrido le siguió el peonaje indio de las haciendas.

## **2.8. Legislación agraria en relación con los pueblos indígenas 1857-1876.**

La legislación agraria del liberalismo, se dio en un marco de guerra en su confrontación con el conservadurismo. El primer ordenamiento agrario con el que se enfrentan los intereses de la Iglesia, fue la Ley Lerdo de 1856, que dio pie a la corrupción, abusos, negociaciones ilícitas e incluso, a la intensificación de la lucha indígena y campesina, como ya se ha mencionado.

Al igual que las leyes de Reforma, la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 22 de diciembre de 1862, tuvo como fin económico, los terrenos baldíos, que dieron lugar a ocupaciones territoriales de los pueblos indios. Esta disposición preveía la distribución de tierras, hasta 2,500 hectáreas, a quienes realmente las explotaran y con facilidades para los que ya las poseían sin título. Esto, por un lado, evitó el latifundismo y por el otro, en cierta forma recuerda el sistema virreinal de composiciones.

Dicha ley en su artículo 1º define como baldíos “ *... todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo a individuo o corporación autorizada para adquirirlos*”.

Esta disposición, implicó el dominio nacional sobre todas las tierras del país, y el requisito indispensable, de que interviniera en acto legal, una autoridad competente que diera fe del acto jurídico realizado de aquellas tierras, cuyo traslado de dominio no se hubiese ejecutado de esta manera, con lo que de alguna forma, sería factible que el Estado, se allegara de mayores recursos.

Complementariamente a esta legislación, y en su afán de intentar regularizar el problema cartográfico y de linderos, que desde sus orígenes habían mantenido las mediciones agrarias, el gobierno de Benito Juárez, decretó el 2 de agosto de 1863, la ley con la que fue implantado el sistema métrico decimal, para las medidas de tierras y aguas. Documento en el que se daba un término de diez años, para que las unidades de mensura utilizadas con anterioridad, fueran reducidas a las del sistema métrico decimal.<sup>141</sup>

La legislación protectora de los indígenas, apenas surgía en el aspecto en el que más se había destacado, la lucha contra la esclavitud. Al respecto, Benito Juárez expidió un decreto el 6 de mayo de 1861 y otro José Salazar Ibarregui, el 13 de octubre de 1864, con el fin de dar protección a los mayas de Yucatán, para que no fueran llevados a trabajar como esclavos al extranjero.

Desde 1861 hasta 1867 México vivió bajo la dominación del imperio francés. Éste nombró a Maximiliano de Habsburgo, para gobernar al "imperio mexicano". Maximiliano expidió dos leyes para la restitución y respeto a la propiedad colectiva (leyes del 26 de junio y 16 de septiembre de 1866). Estas leyes fueron muy tardías, la dominación buscaba más bien preservar la paz imperial. Al año siguiente de su publicación, el emperador fue fusilado por las fuerzas liberales.

El emperador Maximiliano de Habsburgo, ratificó la mayoría de leyes del liberalismo, circunstancia que se daba por los requerimientos económicos del capitalismo europeo. Esto coadyuvó con descontento del conservadurismo mexicano, que se encontraba en alianza con los intervencionistas.

En lo relativo a la tenencia de la tierra, promulgó leyes que increíblemente beneficiaban a los pueblos indios. Actitud que solamente se explica, de que el segundo imperio contara con una base social (los indios) que asegurase su permanencia, y quién mejor que aquellos que por tanto tiempo, se habían encontrado al margen de las relaciones de propiedad, para ser enfrentados contra el liberalismo mexicano. De nueva cuenta, los indios serían utilizados con fines políticos.

---

<sup>141</sup> DURAND, Alcántara, Carlos H., "El derecho agrario y el problema agrario de México", Porrúa, México 2002, p. 175.

Maximiliano decreto entre 1864 y 1867 los siguientes ordenamientos:

- ✓ 13 de octubre de 1864: Se nombra a un abogado que defienda a los indígenas de la península de Yucatán.
- ✓ 27 de diciembre de 1864: Orden para que se formule el reglamento, para la revisión de las operaciones de desamortización y nacionalización de los bienes eclesiásticos.
- ✓ 8 de mayo de 1865: Decreto sobre los contratos hechos en los puntos que aún no reconocían el Imperio y que pertenecen a la desamortización.
- ✓ 25 de abril de 1865: Decreto revocando la providencia de confiscación y distribución de los indígenas de terrenos ubicados en el Municipio de Jalapa, Tepic.
- ✓ 1º de noviembre de 1865: Ley para determinar las diferencias sobre tierras y aguas de los pueblos.
- ✓ 26 de diciembre de 1866: Ley agraria del imperio, que concede fundo legal y ejido a los pueblos que carezcan de él.<sup>142</sup>

Dictó otras medidas proteccionistas para los indígenas, como la Ley sobre Terrenos de Comunidad y Repartimiento, de 26 de junio de 1866. Esta ley buscaba lograr una clase media de terratenientes, es decir, de pequeños propietarios, dentro de los cuales, los indios serían considerados propietarios privados. Para impedir la formación de latifundios, se prohibió vender a quien ya tuviera tierras, estableciéndose, que algunos terrenos de aprovechamiento colectivo continuarían bajo un régimen de propiedad comunal.

La Ley Agraria de 26 de diciembre de 1866, publicada en español y náhuatl, establecía la creación de terrenos comunales para cada población, además, de otorgar fundo legal y ejido a los pueblos que carecieran de ellos.

Otras dos disposiciones, fueron las promulgadas el 1 de noviembre de 1865, la Ley del Trabajo del Imperio que dispuso, entre otras cosas, la libertad del campesino para separarse, sin consecuencias, de la finca en la cual prestaba sus servicios y reglamentaba las deudas de estos. Mientras que otra en materia agraria, estableció el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos sobre tierras y aguas. Sin embargo, las disposiciones legales instrumentadas por el archiduque austriaco no cobraron vigencia.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 177.

Durante el segundo imperio se creó, en 1865, la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, un comité gubernamental establecido para recibir las denuncias de parte de pueblos indios sobre usurpaciones de tierras por los hacendados, u otros abusos.<sup>143</sup>

Encontrándose ya en el poder Miguel Lerdo de Tejada, decretó la Ley de Colonización del 31 de mayo de 1875. Bajo la idea de atraer capitales extranjeros al territorio nacional, esta ley autorizó al gobierno, para realizar contratos con empresas extranjeras a las que se concedieron grandes facilidades. Se crearon las compañías deslindadoras y fueron factor determinante para el latifundismo.

La obsesión de los liberales de buscar en el exterior, la solución a los problemas agrarios de México, no se explica sino bajo el concepto de “Nación capitalista” que ellos forjaron. Idea racista que negó capacidad de crecimiento y desarrollo autónomo a los pueblos indios. Los ideólogos del liberalismo mexicano, no fueron capaces de comprender la importancia de estos pueblos como portadores de una cultura universal.

La inserción de las empresas transnacionales, abrió las puertas, junto con otros múltiples aspectos, a la revolución agraria de México.

En la fracción V, en el artículo primero de la ley de 1875, se autorizaba la formación de comisiones exploradoras para medir y deslindar las tierras baldías, y la fracción IV del propio artículo 1º, otorgaba a quien midiera y deslindara un baldío, la tercera parte del mismo precio por el servicio. Éste fue el origen de las llamadas compañías deslindadoras, cuya acción tuvo gran influencia en el desarrollo del problema agrario de México.<sup>144</sup>

Unas fueron las aspiraciones liberales y otra la realidad. Como ha quedado establecido, las guerras internas, la inercia de la agricultura, aunados a diversidad de fenómenos, malograron el surgimiento del México capitalista, al que aspiraban los liberales. Por el contrario, el campo entró en un nuevo momento de concentración agraria y estancamiento.

Aspecto fundamental, que impidió el posible ascenso del capitalismo en la agricultura, se relaciono con la incapacidad del liberalismo, de mirar más hacia adentro de sus propias realidades. Esto hubiera permitido el respeto al territorio, y quizá bajo las perspectivas de los

---

<sup>143</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel, Op. Cit., p. 173.

<sup>144</sup> DURAND, Alcántara, Carlos H., Op. Cit., p. 178.

derechos humanos, haber aplicado un proyecto democrático en el que no se buscaran colonos extranjeros que “resolvieran los problemas nacionales”, sino los propios pueblos indios habrían incidido en ese tipo de desarrollo, quizá más autónomo, pero también más justo.<sup>145</sup>

La reforma juarista, que finalmente derivó en el desconocimiento de la personalidad jurídica de las poblaciones indígenas, determinó el surgimiento de diversos movimientos indios y campesinos.

Otras disposiciones importantes, y que surgen más adelante, lo fueron la Ley de 15 de diciembre de 1883, sobre deslinde y colonización de terrenos baldíos, que encomendó a las compañías deslindadoras, que determinarían cuáles eran las tierras que no contaban con títulos suficientes para declararlas propiedad nacional. Esto afectó gravemente a los indígenas, porque se ha visto, que aun cuando desde el siglo XVIII la tenencia indígena de la tierra, sólo podía acreditarse con el título correspondiente, en su gran mayoría no contaban con él, así, la propiedad indígena era atrocemente atacada. La individual sólo era legal con el título respectivo, y la comunal, aún con título, estaba igualmente condenada al despojo por virtud del principio de desamortización. Los pueblos indios, no lograron imponer sus derechos, pues carecían de los títulos respectivos.

Las compañías deslindadoras, tenían la obligación de fraccionar los terrenos nacionales, para distribuirlos a los colonizadores en un máximo de 2,500 hectáreas por persona, a cambio recibían una tercera parte de esos terrenos.

La Ley de 25 de marzo de 1894, se llamaba igual que la antes mencionada de 1862, a la cual sustituyó, Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, pero su sentido fue diferente. Ante la dificultad de encontrar colonizadores adecuados, se eximió a las compañías deslindadoras de sus obligaciones, y en lugar de fraccionar a favor de pequeños propietarios, el resultado final fue el aumento de latifundios. Con esta ley, a las tierras comunales indígenas, se les atribuyó en forma inequívoca el carácter de baldíos, y entonces, “la Suprema Corte se pronunció en el sentido de que no debían ser considerados res nullius, pero el hecho cierto es

---

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 179.

que, desaparecida su personalidad jurídica y no teniendo título de propietarios, resultó difícil la defensa de sus antiguas posesiones”.<sup>146</sup>

Ninguna legislación protectora o tuteladora del indio, se promulgó durante el porfiriato, por el contrario, se vieron afectados por la legislación federal sobre deslinde de terrenos baldíos y su colonización.

Durante el porfiriato, al amparo de la Ley de desamortización de tierras eclesiásticas y comunales, del artículo 27 de la Constitución de 1857, y de manera especial con las leyes de Colonización y de Baldíos, se abre la etapa de despojo más violenta que hayan sufrido las comunidades indígenas.

A partir de ciertas disposiciones, se facilitó la concentración de tierras que se profundizó a partir de 1894, cuando se deroga el límite de 2,500 hectáreas por persona, de terrenos denunciados como baldíos. Entonces, se abre un período de especulación que se intentó detener legalmente en 1909, al suspender la denuncia de baldíos. Esta iniciativa fue promovida por la élite intelectual porfirista, los científicos, quienes consideraban que la propiedad comunal, era arcaica para los fines de modernización económica que impulsaban en el país.

Como resultado de la Ley de baldíos, se permitió la formación de inmensos latifundios ganaderos, y de plantaciones tanto en el norte como en el sur del país. En estas plantaciones, incorporaban a trabajadores deportados o contratados muchas veces bajo engaño. Las comunidades indígenas del norte, principalmente los yaquis, cuyas tierras fueron declaradas baldías, los criminales y vagos, campesinos sin tierra, así como los mayas de Quintana Roo, entre otros, formaron los contingentes de trabajadores que sustentaron el desarrollo agrícola de Yucatán, Tabasco y Oaxaca.<sup>147</sup>

A falta de una legislación indigenista federal, varios estados de la república expidieron leyes concernientes a las poblaciones indígenas locales, tal fue el caso del gobierno del estado de Chihuahua, que decretó en 1906 una ley para el “mejoramiento de la raza tarahumara”, cuyo objeto, fue promover todo lo conveniente a la “civilización” de los indios, al deslinde y

---

<sup>146</sup> GONZALEZ, María del Refugio, *Op. Cit.*, p. 90.

<sup>147</sup> CONAPO, “Desigualdad regional y marginación municipal en México”, Conapo, México 1994, p 108.

fraccionamiento de sus tierras comunales.<sup>148</sup> Esto invita, a una reflexión sobre la competencia en esa materia y época, pues según se había visto, correspondía a las autoridades federales y, por otra parte, la competencia federal en conflictos por límites de terrenos comunales, se reguló constitucionalmente hasta 1937.

El desarrollo de la estructura agropecuaria desde la Colonia hasta el porfiriato, se caracterizó por el mantenimiento de relaciones de endeudamiento<sup>149</sup> con sus trabajadores, peonaje y trabajo forzoso, relaciones sociales que para algunos, poco se diferenciaban de la esclavitud.

Por ejemplo, en regiones como Yucatán, la producción hacendaria se sustentó de igual manera en el endeudamiento. Las comunidades mayas fueron absorbidas, o se intentó que lo fueran en condiciones de trabajo muy desventajosas. En otros estados como Chiapas, la comunidad indígena fue utilizada como reserva de trabajadores, los cuales eran enganchados eventualmente, aunque con un procedimiento de endeudamiento permanente, el cual obligaba al trabajador a laborar temporalmente en las haciendas, pero que año con año debían regresar para saldar parte de la deuda.<sup>150</sup>

Estas injusticias acumuladas durante largo tiempo, se expresaron en 1910 con la Revolución, la cual constituyó un movimiento social con profundas raíces agraristas. Aún cuando en la convocatoria de Francisco I. Madero, se prometió restituir a los campesinos las tierras que les habían sido arrebatadas, con la aplicación de la Ley de Baldíos, sin duda fueron las iniciativas encabezadas por Zapata y Villa, las que vieron en la reforma agraria, el medio para restablecer la paz social y convivencia política en el país.

---

<sup>148</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p.302.

<sup>149</sup> Para el trabajo en las tierras más fértiles, el patrón establecía un contrato de encasillamiento. El *encasillado* recibía un salario y lo necesario para la subsistencia de su familia. Pero debido a los bajos salarios, vivía endeudado de por vida. Y como las deudas eran hereditarias, las familias fueron víctimas de la esclavitud por deudas. Para el trabajo en las tierras pobres o simplemente en las tierras que el patrón no cultivaba, éste las "negociaba" de la manera siguiente:

- Contrato de arrendamiento: el arrendatario pagaba en especies o con una parte de la cosecha.
- Contrato de aparcería: el aparcerero tenía el derecho de recibir las semillas y los instrumentos de cultivo con la obligación de compartir la cosecha con el patrón.

Contrato de baldío: el baldillo trabajaba algunos días en la hacienda, con el derecho de sembrar en las montañas. GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto, Op. Cit., p. 131.

<sup>150</sup> CONAPO, "Desigualdad regional y marginación municipal en México", p 108.

### 3. DERECHOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

La Constitución Mexicana de 1917, es el resultado de un proceso histórico, engendrado por una serie de hechos y disposiciones anteriores a su promulgación. Entre estos, encontramos la Revolución de 1910, el Plan de San Luis (5 de octubre de 1910), el Plan de Ayala (28 de noviembre de 1911), el Pacto de la Empacadora (1912), y el Plan de Guadalupe (26 de marzo de 1913), que sin lugar a dudas, contribuyeron a los lineamientos sociales de la Constitución de 1917. Entre los hechos decisivos figuran también, las huelgas de Cananea y de Río Blanco.

La Revolución mexicana de 1910<sup>151</sup> recoge las demandas de los indígenas. La restitución a éstos, de las tierras de las que habían sido injustamente despojados, figura como programa en el Plan de San Luis, preparado por Francisco I. Madero, cuando inicia su lucha contra la dictadura de Porfirio Díaz. También aparece como punto central, en el Plan de Ayala del líder campesino Emiliano Zapata. Posteriormente es recogido en el decreto de 1915,<sup>152</sup> expedido por el presidente Carranza, con el cual se inicia la reforma agraria.

Al respecto, el Plan de San Luis Potosí, denuncia la falta de libertad y democracia en el país. Desconoce las elecciones efectuadas para presidente y vicepresidente y para integrar al poder legislativo, se prometen elecciones libres y apoyo a los campesinos. El Plan de Ayala,

---

<sup>151</sup> La Revolución Mexicana de 1910, es un movimiento que tuvo una finalidad política doble: derrocar al dictador y llevar a la Constitución el principio de la no reelección. Fue un movimiento efectuado por el pueblo, la idea de las reformas sociales nació del pueblo y no de quienes conducían el movimiento. Las causas de nuestro movimiento social fueron, el régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dió por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero, la ocupación de los mejores trabajos por extranjeros, el gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente, la inseguridad jurídica en que se vivió donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección, el uso de la fuerza tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo o a un individuo, haberse permitido una especie de esclavitud donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación en generación, la intransigencia política que se representó en la negación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910-1916 CARPIZO, Jorge, Op. Cit., p. 17

<sup>152</sup> En este decreto se señala:

*...que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio, su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud, de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.*

*En vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados como acto elemental justicia, y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente posean los predios en cuestión.* STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p.303.

desconoce en su punto dos, al presidente Madero, defiende la reforma agraria, el reparto de tierras y la expropiación de latifundios. El plan de Guadalupe signado por Venustiano Carranza, desconoce el gobierno de Huerta. En el documento se estipula, que carranza debería enviar al Congreso un Proyecto de Constitución en el plazo máximo de 2 meses, este fue entregado el 1 de diciembre de 1916 como reforma a la Constitución de 1857. El proyecto señaló el término garantías individuales por derechos.<sup>153</sup>

Los derechos del hombre y del ciudadano, en la Constitución Mexicana de 1917, están reconocidos en el capítulo primero, del título primero, que se denomina "De las Garantías Individuales". Como el mismo capítulo (sección I) en la Constitución de 1857, fue titulado "De los derechos del hombre". Su concepción, es la misma que ya la teoría y práctica constitucional mexicana había aceptado.

La norma fundamental reconocía la existencia de los derechos del hombre, hizo la enumeración de estos y dio la medida de ellos. Y esta, medida es lo que son las garantías individuales.<sup>154</sup> Puede existir un derecho del hombre generalmente aceptado, pero por circunstancias de lugar y tiempo, y por su devenir histórico, un país aunque lo reconoce como derecho del hombre, no lo otorga como garantía, a los hombres que habiten o se encuentren en su territorio.

Hablar de garantías individuales y no de derechos del hombre, triunfó en el Constituyente de Querétaro. Mientras los derechos del hombre, son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.

<sup>153</sup> ARNÁIZ AMIGO, Aurora, Op. Cit., p.119.

<sup>154</sup> La doctrina extranjera confirma la tesis de que las garantías individuales son la medida de los derechos del hombre. El argentino Joaquín V. González afirma que derechos son "los que corresponden a todo hombre en su calidad de tal y que la Constitución reconoce", y que las garantías son "todas aquellas seguridades y promesas que ofrece la Constitución al pueblo argentino, y a todos los hombres, de que sus derechos generales y especiales han de ser sostenidos y defendidos por las autoridades y por el pueblo mismo". La idea es que la garantía trata de asegurar en forma efectiva el ejercicio de los derechos del hombre.

La declaración de derechos humanos que contiene la Constitución mexicana de 1917 es amplia, abarca más de 80 principios sobre los derechos humanos; su clasificación únicamente se justifica por razones didácticas. No existe ningún derecho que correlativamente no tenga una obligación. No existe ninguna garantía individual que no esté a continuación constrañida por una obligación individual, como tampoco existe una garantía social sin su correlativa obligación social. Los derechos humanos, históricamente, están comprendidos en dos declaraciones, que tienen una misma finalidad: proteger al hombre. Hablar de los derechos del hombre y del ciudadano, sólo tiene sentido si se encuadran esos derechos dentro del marco social. Por esto la frontera entre una declaración y la otra no es nítida. CARPIZO, Jorge, Op. Cit., p. 142.

El artículo primero de la Constitución de 1917, a la letra dice, “*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, la cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece*”.

Los derechos humanos están conformados por dos grandes declaraciones: La declaración de los derechos del hombre como individuo, y la declaración de los derechos del hombre como integrante de un grupo social. La primera se divide en tres grandes partes, los derechos de igualdad, libertad y seguridad jurídica.

Al respecto en la Constitución de 1917, las garantías de igualdad son: 1) Todo individuo goza de las garantías que otorga la constitución (artículo 1), 2) Prohibición de la esclavitud (artículo 2), 3) Igualdad de derechos sin distinción de razas, sectas, grupos o sexos (artículo 3), 4) El varón y la mujer son iguales ante la ley (artículo 4), 5) Prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12), 6) Prohibición de fueros (artículo 13), 7) Prohibición a procesar por leyes privativas o tribunales especiales (artículo 13).<sup>155</sup>

Las garantías de igualdad, tienen como fundamento la idea de que todo hombre es persona, y por lo tanto, es igual ante la ley por el hecho de ser hombre. La declaración de independencia de Norteamérica señaló: “sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales”, y esta idea es la que se halla en nuestro artículo primero, es una idea universal, todo individuo tiene las garantías que otorga la constitución y ninguno puede ser excluido sin causa justificada del goce de ellas.

La Constitución de 1917, contiene una serie de normas de vital importancia para la reorganización de la sociedad mexicana. Centra su atención en el régimen de propiedad de la tierra. Pregonaba la dotación, en vez de la restitución de tierras necesarias, para la reproducción material y cultural de las colectividades indígenas.

Durante la Revolución mexicana de 1910-1917 y, sobre todo, en el periodo cardenista desaparecieron muchas de las haciendas y se llevó a cabo el más amplio reparto agrario en la

---

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 143.

historia del país. Algunas de esas tierras, les fueron restituidas a los pueblos indígenas, y otras se repartieron a los campesinos mediante la creación del ejido. Estas medidas permitieron sustentar el desarrollo del país, y darle estabilidad durante más de seis décadas. Sin embargo, la Revolución esencialmente agraria, también acabó con sus principales actores, los campesinos e indígenas. Los recursos del campo se drenaron hacia las ciudades y los centros industriales. Esto llevó al campesinado, a un proceso de empobrecimiento y descapitalización.

La característica de los proyectos revolucionarios, en relación a la población indígena, fue más propiamente agrarista, enfocada al campesino por exclusión del indígena, así trascendió a la Constitución de 1917. En todo caso, la posterior legislación, aunque indigenista es de espíritu proteccionista. Sólo el movimiento de derechos humanos que, del ámbito internacional, se ha trasladado a nuestro país, parece entender dicha problemática.

La demanda indígena por la tierra, encuentra su formulación definitiva en el artículo 27 de la Constitución Política de 1917, aunque en este artículo no se habla propiamente de indios o indígenas, sí se reconocen los derechos agrarios de ejidos y comunidades, los que históricamente son identificados con los pueblos indígenas del país.

En el Contrato Agrario plasmado en el artículo 27 de la Constitución de 1917, quedó establecida la necesidad del reparto agrario, a favor de los campesinos y pueblos, garantizando de ese modo, la permanencia de la propiedad comunal y ejidal, por medio de su carácter inembargable, inalienable e imprescriptible.

La iniciativa constitucional modificó el régimen de tenencia de la tierra, al legitimar tres tipos de propiedad, la privada, ejidal y comunal, que representaban a los tres grupos sociales, es decir, pequeños y medianos empresarios, campesinos mestizos y población indígena. Sin embargo, los postulados centrales de la revolución, para algunos estados del país fueron impracticables, porque obligaban a una redefinición de las relaciones de poder locales.

Los constituyentes no pudieron romper con el tabú, de referirse expresamente a los indígenas. Para hacerlo, usaron el término comunidades, fuera de esa, no hubo mención directa o indirecta respecto a ellos, resultando que el constitucionalismo mexicano, se había olvidado de ese dato de la realidad, “y sin negar el indiscutible avance que la Constitución de 1917

significó para los grupos indígenas, no podemos dejar de reconocer que aunque la mayoría de nuestros indígenas son campesinos, sus problemas no se agotan de manera alguna en los aspectos agrarios y el artículo 27 no significa la solución global de sus conflictos”.<sup>156</sup>

La Reforma agraria<sup>157</sup> se convirtió, así, en una de las principales banderas de legitimación política de los gobiernos posrevolucionarios.

A partir del período cardenista, se dio paso a políticas indigenistas que no hicieron sino desvirtuar la identidad de estos pueblos, la legislación imperante los “homogeneizó” al conjunto nacional, quedando pendiente el reconocimiento de sus derechos políticos y sociales.

Un aspecto importante, es el referente al cuestionamiento sobre la capacidad del indígena, para recibir la fe modernizadora, para la construcción de un pueblo culturalmente homogéneo, es decir, el de los criollos y mestizos castellanizados y de costumbres llamadas occidentales. Esta política de integración cultural, pasó de la “mexicanización” de los indios (al principio del siglo XX), al reconocimiento de la pluralidad cultural (en este fin de siglo). El indigenismo, entendido como la política del estado, en relación con los grupos indígenas, desde la colonización española, fue etnocida. Los fenómenos de aculturación en el mundo, han demostrado que toda política integracionista, es culturalmente etnocida. La tendencia etnocéntrica de criollos y mestizos reprodujo el modelo jurídico-político de origen europeo sin tomar en cuenta las aportaciones de las culturas indias.<sup>158</sup>

Aunque la Constitución de 1917, reconoció la existencia de sujetos colectivos y derechos sociales, no tomó en cuenta a los pueblos indios. Esta carencia de reconocimiento jurídico, y las políticas integracionistas a ultranza, seguidas por los gobiernos de la Revolución no

---

<sup>156</sup> MADRAZO CUELLAR, Jorge, Op. Cit., p. 18,19.

<sup>157</sup> Para la puesta en marcha de esta reforma agraria se publicó la Ley de Ejidos (28 de diciembre de 1920), se creó el Procurador de Pueblos (22 de noviembre de 1921), y se promulgó la Ley sobre Distribución de Tierras y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal (19 de diciembre de 1925). La reforma agraria no tuvo jamás por objetivo “la asimilación de la población aborigen”. Ella buscó simplemente dar la tierra a aquellos que la necesitaban, sin distinción de origen. Esta política recibió el nombre de indigenismo, éste intentó, primero, asimilar a las etnias indígenas en la cultura, es decir, la nacional (integración cultural), y después, asimilar los derechos consuetudinarios en el derecho, es decir, el estatal (integración jurídica). Los pueblos indígenas, por su parte, se organizaron para preservar sus derechos consuetudinarios y el reconocimiento de su autonomía étnica. GOZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, Op. Cit., p. 132 y 134.

<sup>158</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, “El derecho consuetudinario de las culturas indígenas de México” Notas de un caso: los Nayerij, UNAM, México 1994, p. 17.

acabaron con los indígenas. Ellos conservaron a través del tiempo su identidad y parte de sus instituciones y cultura. Sin embargo, el ideal homogeneizador provocó su exclusión, discriminación, marginación, opresión y explotación por parte del resto de la sociedad nacional. Las etnias fueron condenadas a la disyuntiva de desaparecer como tales o vivir en la simulación y el engaño.

Priva en ello, el criterio de que todos los ciudadanos son iguales y tienen los mismos derechos y obligaciones. La Constitución contiene artículos referentes a las garantías especiales, a las que tienen derecho ciertas categorías de ciudadanos, por ejemplo, los obreros (art. 123), los campesinos (art. 27), etc., pero los indígenas no aparecen en ninguna parte, como si los constituyentes de 1917, pudieran con la estructura jurídica formal, borrar una realidad social y cultural que les era incómoda.<sup>159</sup>

Las comunidades indígenas, sin importar si son llamadas comunidades de hecho o de derecho, no tienen personalidad jurídica como tales, sino única y exclusivamente, para lo que la Constitución y el Poder Judicial Federal les han reconocido, a lo largo del presente siglo. Al defender en juicio sus tierras, se protege su propiedad sobre estas, tanto para el asentamiento humano, como para actividades productivas y, nada más. Se trata del reconocimiento de un derecho agrario, y aunque el mayor número de los conflictos que enfrenta la gente del campo suelen darse en torno a él, para los derechos culturales y políticos de los indígenas resulta insuficiente.

El Código agrario de 1936 y la vigente Ley Federal de Reforma Agraria, se aplicaron y se sigue aplicando esta última, por analogía, a la comunidad indígena, sin tomar en cuenta sus formas propias de organización, costumbres, tradiciones y su propia cultura. No podemos aplicar un reglamento hecho y dirigido, para un grupo de campesinos que se acercan y se identifican más con el mestizaje, en este caso el ejido, a un grupo de campesinos que conservan toda una herencia cultural y tradicional.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p.303.

<sup>160</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena", III, UNAM, México 1991, p.150.

A pesar de todo, aún en materia de tenencia y reparto de la tierra, la realidad se ha encargado de demostrar la insuficiencia del marco jurídico, pues uno de los motores de la rebelión en Chiapas en 1994 lo es, precisamente, su problema agrario.

Con motivo de cinco reformas y adiciones que desde 1974 hasta 1992 se hicieron al texto, en particular el artículo 4º, contenía diversos ordenamientos, que dilataron el alcance de las garantías propiciadoras de las condiciones materiales, culturales y sociales, necesarias para el desarrollo de todos los mexicanos. Este conjunto de derechos, enmarcados por una concepción globalizadora de la seguridad familiar, comprendió entre otros derechos, la protección de las culturas indígenas.

El agotamiento del modelo indigenista, aunado al ascenso del movimiento indio a nivel continental, y el permanente cuestionamiento de intelectuales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, que advertían lo caduco del modelo jurídico mexicano, motivo a que, el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, convocara el 10 de abril de 1989 a la sociedad mexicana, con el objetivo de establecer el reconocimiento de dichos pueblos, circunstancia ausente por más de siete décadas. Fue así, como se creó la Comisión Nacional de Justicia para los pueblos indios.

Es en 1992 que, el gobierno adoptó la adición al artículo cuarto cuya redacción quedó de la siguiente manera: *"La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".*<sup>161</sup>

El Estado consideró la condición pluricultural del país, pero de ninguna manera reconoció los derechos de índole político, y socioeconómico, solamente el perfil cultural de las etnias, conservándose la idea indigenista de mantener a los indios como incapaces de forjar su propio desarrollo.

---

<sup>161</sup> Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, *Propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, INI, México 1989, p. 9

La reforma constitucional al artículo 4to, en 1992 estableció, por vez primera, una referencia a la existencia de los pueblos indios. Reconoció sus derechos culturales, pero sin señalar los principios, relaciones e instituciones donde esos derechos debían materializarse, relegando a leyes secundarias (inexistentes en muchos casos) su aplicación. La nueva redacción al 4to. Constitucional no contempló, por lo demás, demandas sustanciales, como la autonomía como ejercicio de la libre determinación.

El texto del artículo 4º, se integro por un conjunto de garantías convergentes, de derechos humanos, individuales, sociales y difusos de la población, cuyos contenidos implicaron una combinación de derechos, tendientes a asegurar los niveles necesarios de bienestar para la familia, como núcleo básico de la sociedad, y para los grupos organizados y emergentes, característicos de la nueva sociedad.

Como resultado de la mixtura que representan las garantías, éstas imponen límites al Estado, pero no solamente eso, también lo obliga a otorgar expectativas concretas de derecho, con acciones sustentables dirigidas hacia ciertas culturas, comunidades, y pueblos.

Tanto en su debate como después de su promulgación, dicha reforma fue cuestionada por sectores importantes del movimiento indígena, a pesar de todo ello, no resistió el paso del tiempo, finalmente se reconoció la necesidad de una nueva reforma constitucional en materia indígena.

## **CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO SEGUNDO.**

**PRIMERA.-** *El reconocimiento de los derechos del hombre, su sanción y las garantías con las que se asegura y protege al individuo, son la base y objeto de las instituciones sociales. El poder público, tiene el deber de respetar y sostener las garantías otorgadas por la Constitución para hacer efectivos y seguros aquellos derechos. Se les ha llegado a clasificar en derechos individuales, civiles o políticos y sociales. A los derechos sociales se les denomina también como de los grupos o de los pueblos. De esta manera, Sujeto de derechos humanos no sólo es el hombre, individualmente considerado, sino, en general, la persona, individual o agrupada. La protección de los derechos humanos, se extiende a las comunidades jurídicas y además, a los grupos minoritarios (grupos nacionales, étnicos, religiosos, etc.). Nuestra constitución no habla de derechos humanos, sino de garantías individuales.*

**SEGUNDA.-** *El origen de la discriminación contra el indio, y de la violación de sus derechos humanos, se encuentra a partir de la época colonial. La ideología dominante rechazaba la especificidad, y aún la existencia misma, de los pueblos indios. El concepto de nación que fue surgiendo, después de la independencia, y sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, excluía la participación de las etnias y culturas indígenas, en el conjunto nacional. De allí surgieron ideologías racistas, nacionalistas y positivistas que planteaban un modelo de Estado nacional, en el cual los indígenas no encontraban cabida.*

*En todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios, y ésta data de la Ley fundamental de 1824. La ausencia de reglamentación, respecto de los indígenas y sus comunidades, pondera por encima de todo el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos, y la abolición de fueros y legislaciones privativas. Como consecuencia de esto, surgieron los latifundistas agrícolas y ganaderos, asentándose en los territorios de los pueblos indígenas, e incorporándolos al sistema de servidumbre y peones "acasillados". Durante el siglo XIX, no existió una legislación indigenista a nivel nacional, se aprobaron algunas leyes, que propiciaron la apropiación individual de las tierras comunales. En particular, la citada Ley de Desamortización estableció el reparto de las tierras comunales, en forma de propiedad individual. Esta medida, ayudó a consolidar el latifundio en el campo mexicano y por ende la desarticulación de las comunidades indígenas.*

*La explotación de la mano de obra indígena, y el acaparamiento de sus tierras, generaron conflictos de castas, que habrían de culminar en la Revolución Mexicana de 1910. Movimiento que recoge y reivindica las demandas de los grupos indígenas, situación que habría de reflejarse finalmente en el texto de la Constitución de Querétaro.*

**TERCERA.-** *Desde la promulgación de la Constitución de 1917, la respuesta del Estado ha sido en contra, negando toda posibilidad de una integración de los grupos étnicos, en un marco político administrativo. Después de la Revolución Mexicana de 1910, se modificó parcialmente esta relación con el artículo 27 de dicha Constitución, al reconocerles los derechos colectivos sobre sus tierras, es decir, que muchos pueblos pudieron recuperar sus territorios ancestrales, de los cuales fueron despojados, para la formación de las grandes haciendas durante el siglo XIX. El único inconveniente de esta medida política, fue que no se les reconoció personalidad jurídica como etnias. Los constituyentes del 17, no pudieron romper con el tabú de referirse expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro, que el término comunidades se aplicaba precisamente a ellos. En ninguna otra parte de la Constitución, hubo mención directa o indirecta respecto de estos mexicanos.*

*Fue claro que, nunca se modificó la relación jurídica entre el Estado y los pueblos indígenas, es decir, se aceptó que las políticas aplicadas a este sector, debían considerar las diferencias culturales existentes, y a estos pueblos correspondía abandonarlas para construir una cultura mexicana homogénea. La castellanización y alfabetización, tuvieron efecto en muchos de los integrantes de estos pueblos, de valorar sus diferencias y demandar al Estado mexicano su reconocimiento jurídicamente. Como resultado de esta realidad y, a su vez, ante la necesidad de modernización del Estado, en 1992, se modificó el artículo 4o constitucional, en el cual se establece por primera vez, que México es un país pluricultural.*

## CAPITULO III LOS DERECHOS DE LOS INDIGENAS EN EL DERECHO COMPARADO.

*SUMARIO: 1. Los Derechos de los indígenas en Estados Unidos de América. 2. Los Derechos de los indígenas en Canadá. 3. Los Derechos de los Grupos Minoritarios en Europa. 3.1. Musulmanes. 3.2. Croatas (Croacia). 3.3. Lapones (Finlandia). 3.4. Vascos (España). 3.5. Corsos (Francia). 3.6. Gitanos (Rumania). 4. Documentos internacionales en materia Indígena. 4.1. Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas aprobada por la ONU en 1992. 4.2. Proyecto de Declaración Universal Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas por la ONU en 1994. 4.3. Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas por la OEA en 1999. 5. Los Tratados en materia indígena aprobados en México. 5.1. Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, ratificado por México en 1991. 5.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981. 5.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981.*

Existen derechos humanos universalmente válidos, a cuyo reconocimiento y tutela están obligados los gobiernos, no solamente en virtud de sus particulares ordenamientos constitucionales, sino a consecuencia de obligaciones asumidas en documentos internacionales.

La carta de las Naciones Unidas, es un tratado jurídicamente vinculante. Conforme a la misma, todos los Estados miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, para promover el respeto universal y el cumplimiento de los derechos humanos, y las libertades fundamentales para todos, sin distinción por motivos de raza, sexo, religión o lenguaje. En la medida en que la Declaración Universal, especifica cuáles son esos derechos humanos y libertades fundamentales de los hombres, está definiendo compromisos que ya son jurídicamente obligatorios

La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, describe a los derechos humanos en su preámbulo, "*como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto individuos como instituciones, inspirándose constantemente en ella,*

*promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades [...]”.*<sup>162</sup>

Inspirados en el contenido de la Declaración Universal, surgen en 1966, dos pactos internacionales fundamentales en la materia, que vinieron a ampliar, precisar y regular los conceptos de la declaración, en lo concerniente a los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

Ambos pactos, contienen en sus preámbulos y disposiciones generales, una gran similitud, donde se ratifica que la Carta de las Naciones Unidas, impuso a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas.

La declaración recoge las libertades más esenciales que pertenecen a toda persona, “*sin distinción alguna de raza, color, sexo, idiomas, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición*”, según reza el artículo 2.1. Los derechos civiles y políticos, en los artículos 3 a 21, y los económicos, sociales y culturales en los artículos 22 a 27.

En este marco se inscriben, la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1984, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en diciembre de 1985.

En estos documentos, los Estados partes se obligan a evitar que las autoridades coaccionen e intimiden al individuo, o les infrinjan dolores y sufrimientos para obtener declaración, consentimiento o aquiescencia, a tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales para

---

<sup>162</sup> Su articulado recoge los principios de libertad, igualdad, dignidad y fraternidad inherentes a la persona humana. Proclama la no discriminación; hace referencia a los derechos civiles y políticos fundamentales; proscribire la tortura, penas y tratos crueles e inhumanos, declara el derecho a defensa ante tribunales independientes e imparciales, consagra los derechos a la intimidad, a la propiedad, los derechos políticos y los económicos, sociales y culturales. LARA PONTE, Rodolfo, Op Cit., p.216.

abatir todo acto de tortura, que deberá estar tipificada penalmente, y a prohibir las penas crueles e inhumanas.<sup>163</sup>

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

El siglo XVIII y la doctrina del individualismo liberal, trajeron consigo una corriente de pensamiento destinada a proteger a la persona humana, de los abusos del autoritarismo monárquico. Ello dio lugar, al nacimiento de los derechos civiles y políticos, como una forma de oponerse al Estado. La sociedad civil reclamó la incorporación de nuevos derechos, que aseguraran al individuo una vida garantizada económica y socialmente. Pasada la primera guerra, las corrientes renovadoras del derecho, empezaron a plantearse la necesidad de incorporar a los textos constitucionales una segunda clase de derechos, los económicos, sociales y culturales, su función fue la de ser instrumentos, para exigir prestaciones al Estado.

Los derechos del hombre de la tercera generación son derechos colectivos. Estos derechos, implican un reclamo internacional a los Estados y a la comunidad internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo eco de la evolución generacional, establece sólo dos tipos de derechos, civiles y políticos, y económico-sociales. Los derechos de solidaridad o de la tercera generación, no son contemplados en esa Declaración. En consecuencia, al tratarse de derechos colectivos, los derechos de los pueblos indígenas estuvieron ausentes, desde sus orígenes, en la agenda de las Naciones Unidas.

Resultan significativos los principios de igualdad y libertad consagrados en la Declaración, pues este instrumento es el más importante en materia de derechos humanos, y por ello es el marco de referencia obligatorio para los derechos de los pueblos indígenas.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>164</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada por la Asamblea general en su resolución 217 (III), del 10 de diciembre de 1948, y varios de sus artículos tienen especial relevancia para la problemática de las poblaciones indígenas:

*Art. 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 con los otros.*

*Art. 2:1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

En estos principios, se encuentra un fuerte contenido moral y jurídico que se contraponía con las ideologías fundadas en los prejuicios raciales y la discriminación de la época. De esta manera, los principios de la declaración Universal, adquirieron ese carácter y con ello el derecho a la igualdad se generalizó a todos los hombres, desconociendo cualquier manifestación de derechos particulares, incluyendo, el derecho a la diferencia.

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

---

*Art. 4: Nadie está sometido a esclavitud ni servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.*

*Art. 7: 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.*

*Art. 17:1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.*

*Art. 26:3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.*

*Art. 27:1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.*

*2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*

Cabe hacer mención de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, aprobada en 1948 por la Asamblea General en su resolución 260 A (III). Está en vigor desde el 12 de enero de 1951 y ha sido ratificada por 97 estados. En el art. 2 se lee: "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 (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 o parcial, d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo.

Se advierte que distintas violaciones de los derechos humanos de los indígenas, denunciadas por las organizaciones indígenas, pueden ser tipificadas como delito de genocidio.

También se encuentra la Convención suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud. Esta convención fue adoptada por una Conferencia de plenipotenciarios convocada por el Ecosoc en 1956 y entro en vigor el 7 de septiembre de 1957, ha sido ratificada por 102 estados. Se cita esta convención porque el grupo de Trabajo sobre la Esclavitud de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías dice en uno de sus informes: "muchos pueblos indígenas de otras zonas del mundo se enfrentaban con problemas análogos".

También se hace mención de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (xx) del 21 de diciembre de 1965, entró en vigor el 4 de enero de 1969 y ha sido ratificada por 124 estados. En el párrafo 1 del artículo 1, dice: *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 política, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.* STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p. 122 -124.

La Declaración, reconociendo que algunos valores son más importantes que otros, y que tienen una connotación universal más marcada, en tanto que son generales y no particulares (como la libertad, la salud, la seguridad jurídica), restringió su protección a la igualdad en detrimento de la diversidad.

Paulatinamente se ha ido imponiendo un punto de vista más amplio, que contempla otros intereses o valores, que resultan igualmente importantes pero que no son comunes a todas las personas, sino peculiares, pues responden a determinadas situaciones particulares, como es, al hecho de ser mujer, de ser menor de edad, de encontrarse discapacitado o de pertenecer a un determinado grupo étnico. Aún ha de transitarse por un lento camino, para el reconocimiento de las especificidades culturales de los pueblos indígenas.

La universalización efectiva de los derechos humanos, depende hoy, en gran parte, de la capacidad de los países desarrollados de dar un vuelco moral, que permita cambiar las estructuras, que mantiene a tantas personas en una situación de marginalidad extrema, en diversos países.

No puede negarse que, entre la amplia gama de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y nuestro constitucionalismo, hay gran conexidad.

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

Con la finalidad de establecer las semejanzas, y diferencias que existen, entre los ordenamientos incluidos en materia de derechos indígenas, en las Constituciones de otras naciones, en el presente capítulo, se revisa el contenido de las Cartas Magnas de Estados Unidos, Canadá, y de algunos países europeos, donde encontramos grupos minoritarios. Todo ello, a la luz del derecho comparado.

## 1. LOS DERECHOS DE LOS INDIGENAS EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

Estados Unidos es una república federal, compuesta de 50 estados y del distrito de Columbia, donde se encuentra la ciudad de Washington, sede del gobierno estadounidense. Los estados gozan de considerable autonomía, cada uno de ellos tiene su propia constitución y gobierno elegido democráticamente.

Estados Unidos tiene la economía más fuerte del mundo, pero es un país con graves problemas sociales. Durante más de un siglo, los derechos garantizados por la Constitución estadounidense, les han sido negados a comunidades enteras. Las tribus indígenas fueron exterminadas o expulsadas de sus territorios, y su cultura tradicional acabó destruida. La esclavitud no se abolió hasta 1865, y la segregación racial siguió siendo legal hasta los años sesenta. A las mujeres se les negó el derecho a voto hasta 1920.

Hoy día, hay leyes federales y estatales que protegen una amplia variedad de derechos civiles. La legislación vigente prohíbe la discriminación por motivos de raza, de género o de otra clase. El sector del público estadounidense, comprometido con los derechos humanos representa y defiende los derechos de las minorías raciales y étnicas.

En toda su historia, Estados Unidos se ha visto obligado a confrontar ese tipo de cuestiones, para resolver gran variedad de asuntos que afectan a las minorías y a otros grupos desfavorecidos, desde la penosa lucha contra la esclavitud y sus vestigios, y la expansión de los principios de igualdad en el país, contra la discriminación de género y otras de tipo no racial, hasta los intentos de definir y garantizar un campo de juego competitivo y nivelado.

La historia del trato que este país ha dado a los norteamericanos nativos, es lamentable. Durante años, el Congreso y los tribunales, promovieron la expansión hacia el Oeste a expensas de los derechos de propiedad de los indígenas, confiscando sus tierras y aislándolos en reservas, a menudo en precarias condiciones de vida. Empero, a la postre se concedió la ciudadanía y el derecho de voto a los indios. A partir de la década de 1960, se movilizaron grupos indígenas de derechos civiles y obtuvieron victorias notables en la defensa de sus

derechos sobre la tierra, la caza y la pesca, y aun en la protección de sus sitios funerarios y otros lugares sagrados.<sup>165</sup>

A partir de consideraciones del Congreso, se han creado también notables salvaguardas contra ese tipo de discriminación. A raíz del rechazo nacional lamentable, el Congreso incluyó el género, entre las formas de discriminación en el empleo, que prohíbe la Ley de Derechos Civiles de 1964.<sup>166</sup>

Actualmente, en los Estados Unidos, la América indígena está constituida por más de 550 tribus, con una población total algo menor a dos millones de personas. Es la población más joven y de crecimiento más acelerado de ese país. Cerca del cuarenta por ciento de todos los indígenas estadounidenses y los nativos de Alaska, tienen menos de veinte años. Aproximadamente 20% del total, vive en 314 reservas, tierras indígenas y pueblos de Alaska, que forman el país indígena. Además de que, poseen una tierra básica de 3 615 210 millas cuadradas aproximadamente. Ésta se compone de tierras en fideicomiso, que alcanzan un total aproximado de 44 millones de acres (17.8 millones de hectáreas).<sup>167</sup>

Aunque las condiciones económicas en el país indígena, han mejorado en los últimos años, sus comunidades continúan rezagadas, si se les compara con el resto de los Estados Unidos, en términos de logros sociales, económicos y educacionales. El nivel de ingreso entre los indígenas estadounidenses y nativos de Alaska, es considerablemente inferior al de los demás

---

<sup>165</sup> En un caso importante ventilado en 1990, la Corte Suprema se negó a conceder su protección al uso ritual del peyote por algunas tribus, y concluyó que en los ritos religiosos es preciso acatar leyes penales que son neutrales en el aspecto religioso, como la regulación sobre drogas. Aun cuando no son una minoría numérica en la población de la nación, las mujeres estadounidenses, como las de la mayoría de los países, han estado sometidas por tradición a gran variedad de impedimentos basados en suposiciones sobre el género <http://alainet.org/index/html>

<sup>166</sup> En el ejercicio de sus facultades para poner en vigor las disposiciones de las enmiendas, el Congreso aprobó varios estatutos importantes sobre derechos civiles. La Ley de derechos Civiles de 1875, por ejemplo, prohibió la segregación o discriminación racial en transportes públicos, hoteles y teatros. No obstante, aun el Congreso que aprobó la 14ª Enmienda autorizó la segregación en las escuelas de Washington, D.C. Más aun, a medida que el entusiasmo nacional por la Reconstrucción fue decayendo en las décadas de 1870 y 1880, la Corte Suprema interpretó con demasiada estrechez o, alegando inconstitucionalidad, suprimió esas leyes de derechos civiles que el Congreso había adoptado. Legislada bajo la autoridad del Congreso para regular el comercio interestatal y ejecutar las disposiciones de la 14ª Enmienda, la Ley de Derechos Civiles de 1964 prohibió la discriminación racial y otras formas conexas de discriminación en el alojamiento público, el empleo y los programas financiados con fondos federales. <http://usinfo.state.gov> Oficina de Programas de Información Internacional. Departamento de Estado de los EE.UU.

<sup>167</sup> <http://www.americaindigena.org/index.htm>

estadounidenses. Alrededor de 31%, siguen viviendo por debajo del nivel de la pobreza, mientras que, el nivel nacional era de 13% en 1990. Hay algunos factores que contribuyen a complicar esta situación, como el relativo aislamiento geográfico, la infraestructura física subdesarrollada y el aspecto demográfico, que acentúan los retos que enfrentan las tribus, en sus esfuerzos por alcanzar mejor nivel y calidad de vida para sus miembros.

Entre las naciones más conocidas en los Estados Unidos se encuentran:

- La Nación Chickasaw de Oklahoma.- The Chickasaw Nation o la Nación Chickasaw, tiene su propia constitución reconocida por el gobierno federal, en la constitución se establece que esta nación tiene su propio gobierno y determina la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. (THE CHICKASAW NATION, 1999)
- La Nación Cherokee de Oklahoma.- Cuenta con su propia constitución, la misma que fue aprobada en septiembre 5 de 1975, y ratificada por el pueblo Cherokee en junio 26 de 1976. La constitución establece los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. (CHEROKEE NATIO, 2000).
- La Gran Nación Siux del Sur de Dakota.- Consta de cinco tribus que habitan en las reservas a lo largo del Río Missouri, estos son: los Yankton Siux, Crow Creek Siux, Lower Brule Siux, Cheyenne River Siux y Standing Rock Siux. Tiene su propia constitución, misma que determina la existencia de los tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. (THE GREAT SIOUX NATION, 2000).
- La Nación Návaro que se encuentra en el estado de Arizona.- Esta nación posee su propia Constitución, que establece la existencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. (LA NACION NAVAJO, 2000).
- La Nación Hopi del estado de Arizona.- Cuenta con su propia constitución y sus tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>168</sup>

El status legal de las tribus de los indígenas americanos, y los nativos de Alaska es el siguiente, el artículo 1, sección 8 de la Constitución de los Estados Unidos, confiere al gobierno federal la autoridad para establecer relaciones con las tribus y, por lo tanto, coloca firmemente a las tribus dentro de la familia constitucional de esta nación. Cuando la autoridad gubernamental de las tribus se vio amenazada por primera vez, en 1830, el Primer Magistrado

---

<sup>168</sup> <http://usinfo.state.gov>

John Marshall, articuló el principio fundamental que ha guiado la evolución de la legislación federal indígena hasta el presente, indicando que, las tribus poseen el status de nación y retienen los poderes inherentes al autogobierno.<sup>169</sup>

Estos pueblos o naciones, con el afán de preservarse como colectividades, han conquistado varios derechos y han desarrollado formas de autogobierno

Las tribus poseen todos los poderes del gobierno, excepto aquellos que el Congreso ha extinguido expresamente, o que la Suprema Corte ha dictaminado que son inconsistentes, con los intereses nacionales prioritarios. Por lo tanto, las tribus poseen el derecho de formar sus propios gobiernos, hacer y ejecutar leyes tanto civiles como penales, recaudar impuestos, establecer membresías, dar licencias, regular las actividades, delimitar zonas y excluir a individuos de los territorios tribales.

Las limitaciones a los poderes tribales de autogobierno, son pocas e incluyen las mismas limitaciones aplicables a los estados de la Unión. En este caso, las tribus y los estados no tienen poder para declarar la guerra, comprometerse en relaciones exteriores y acuñar moneda.

Las tribus tienen el derecho inherente, de operar bajo sus propios sistemas de gobierno. Muchas han adoptado constituciones, mientras otras operan bajo “artículos de asociación”, u otros cuerpos legislativos y algunos todavía tienen sistemas tradicionales de gobierno. El jefe ejecutivo de una tribu, es generalmente llamado presidente tribal, pero también puede llamarse jefe, gobernador. El jefe ejecutivo, preside usualmente lo que se conoce como Consejo Tribal. Éste lleva a cabo la función legislativa de la tribu, aunque algunas requieren del referéndum de los miembros para legislar.

El vocablo tribu reconocida por la federación, es un término legal que significa que los Estados Unidos mantienen una relación de gobierno a gobierno con una tribu, y que ésta existe políticamente, en condición de “nación dependiente en el ámbito doméstico”. Una tribu reconocida por la federación, es una que ya existía o que evolucionó como sucesora de una tribu, cuando tuvo su contacto original con los no indígenas. Las tribus reconocidas por la

---

<sup>169</sup> <http://www.americaindigena.org/index.htm>

federación, poseen ciertos derechos inherentes de autogobierno, y tienen derecho a ciertos beneficios, servicios y protecciones federales, derivados de su relación especial por el fideicomiso.<sup>170</sup>

Existen las denominadas cortes tribales, que tienen jurisdicción civil sobre los indígenas y no-indígenas, que residen o realizan negocios en las reservas. Estas cortes, tienen jurisdicción penal en las faltas tribales que tengan lugar y sean cometidas por los indígenas estadounidenses en su territorio. Los conceptos son similares al sistema de concesiones en bloque, mediante el cual a los gobiernos estatales y locales, se les otorga la oportunidad de administrar directamente los programas federales.

Bajo las leyes de autodeterminación y autogobierno, a las tribus se les ha concedido autoridad, para controlar y operar los programas fundados y administrados por la federación, cuando así decidan hacerlo. Estas leyes afirman la creencia fundamental estadounidense de que, los problemas locales se resuelven mejor en el ámbito local, usando los recursos colectivos de la nación.

Respecto a la relación entre los gobiernos tribales y los estatales, la Constitución confiere autoridad sobre asuntos indígenas al gobierno federal, generalmente los estados no tienen autoridad sobre los gobiernos tribales. Éstos no están subordinados a aquellos, sino que retienen el derecho de promulgar y hacer cumplir leyes y reglamentos, más o menos estrictos que las de los estados, en los que estén contenidas las tierras de sus reservaciones. Las tribus poseen el derecho y la facultad, de regular las actividades en sus tierras, prescindiendo del gobierno estatal correspondiente. Sin embargo, las tribus frecuentemente colaboran y cooperan con los estados, por medio de pactos y acuerdos. Las relaciones tribu-estado también son de gobierno a gobierno.

La Oficina de Asuntos Indígenas (Bureau of Indian Affairs-BIA, organismo homólogo al Instituto Nacional Indigenista de México), ha cambiado drásticamente con el tiempo. Hasta los años sesenta, era el proveedor oficial de servicios a los indígenas estadounidenses y los nativos de Alaska. Conforme se aproximó el siglo XXI, el BIA está llevando a cabo sólo las

---

<sup>170</sup> Idem

políticas y leyes federales de autodeterminación y autogobierno. En su papel moderno, los especialistas y técnicos del BIA, trabajan con los administradores tribales, para proteger y administrar los recursos del fideicomiso y supeditan las tomas de decisión, a los informes de las tribus sobre los temas en cuestión. Además, el BIA apoya a las tribus en sus proyectos, para mejorar su calidad de vida y elevar el nivel general de ésta en las comunidades tribales.

En el siglo XIX, se buscó asimilar a los pueblos indígenas en lugar de segregarlos. Las estructuras tradicionales de autoridad que sobrevivían, fueron sustituidas por la administración de la BIA, que impuso un modo de vida no tradicional a los pueblos indígenas. En 1934, un cambio de lineamientos, dio lugar a la Ley de Reordenamiento Indígena (IRA), que estableció el sistema de reservaciones y una "relación especial" entre Washington y los pueblos indios. La idea era revertir el resquebrajamiento de las comunidades indígenas. Sin embargo, las estructuras de autoridad, otrora saludables, se habían desmantelado y la relación con el gobierno llegó a caracterizarse por su paternalismo y dependencia.

Más recientemente, la tendencia ha sido fomentar el "empoderamiento" local, y apoyar la participación de los pueblos, en la toma de decisiones del gobierno federal. El régimen jurídico de los pueblos indígenas de Estados Unidos, es complejo. Se les considera entes soberanos, con facultades inherentes de autogobierno, y únicamente el gobierno federal (no los estatales) puede tratar directamente con ellos. No obstante, su independencia está condicionada al poder excepcionalmente amplio del Congreso, para modificar su régimen jurídico.

El gobierno federal está obligado, a proteger a los pueblos indígenas y a mantener un conjunto de responsabilidades fiduciarias en su representación, tales como el manejo del territorio de las reservaciones y la protección de la propiedad indígena, frente a los intentos de usurpación. El Departamento del Interior (DOI), a través de la BIA, funge como el depositario de estas responsabilidades.

En los Estados Unidos los indígenas, en comparación con los demás grupos, tienen índices de pobreza más altos, tasas de desempleo más elevadas y problemas habitacionales más agudos. Aunque algunos grupos de la frontera han corrido con mejor suerte que otros, esta situación se observa entre los aproximadamente 80 mil miembros de los pueblos fronterizos. Un estudio

realizado en 1997 por el DOI, reportó que el desempleo entre los o'odham y quechanes en Arizona y California era del 67 y el 54 por ciento, respectivamente. También indicaba que el 41 por ciento de la tribu yaqui de Pascua, cercana a Tucson, y el 45 por ciento de los kumiai de la reservación de Campo al oriente de San Diego, vive en condiciones por debajo del umbral de la pobreza. Los programas gubernamentales de desarrollo económico han tenido poco éxito.<sup>171</sup>

El Congreso, ha declarado que “los pueblos aborígenes, indígenas de los Estados Unidos, tienen un derecho continuado a la autonomía en sus asuntos internos, a la libre determinación y autogobierno lo cual en ningún momento se ha extinguido.”<sup>172</sup> Las leyes internas de los Estados Unidos, reconocen los derechos inherentes de las tribus indígenas norteamericanas, a un carácter soberano propio, que se encuentra incorporado en el marco constitucional de los Estados Unidos.

Las tribus tienen el derecho a hacer y hacer cumplir leyes, o aplicar y administrar justicia, a formar sus propios sistemas de gobierno, a criar y educar a sus hijos y a mantener identidades políticas, culturales y sociales independientes. Conforme a este marco, el Congreso de los Estados Unidos y el Poder Ejecutivo, están autorizados para tratar con grupos indígenas reconocidos federalmente dentro del territorio nacional, en condición de gobierno a gobierno.<sup>173</sup>

La naturaleza de este derecho a la libre determinación, es de carácter interno, el cual existe dentro del marco jurídico de los Estados Unidos, sus leyes, y su Constitución, basado en el reconocimiento de que las tribus tienen una soberanía inherente, que se remonta a fechas anteriores a la Constitución de los Estados Unidos. Es una forma de autonomía política, social y económica, que ha servido para fortalecer el sistema democrático.

Los debates en torno a los proyectos de Declaraciones, en el contexto de la OEA y la ONU, han suscitado muchas dudas respecto al concepto de libre determinación y el uso del término “pueblos”. Algunos han expresado inquietud de que, reconocer un derecho de los pueblos

---

<sup>171</sup> <http://usinfo.state.gov>

<sup>172</sup> <http://www.indianlaw.org>

<sup>173</sup> Idem

indígenas a la libre determinación, no como se practica en los Estados Unidos, sino como se ha empleado tradicionalmente en el contexto internacional, crearía una división.

Desde 1996, el gobierno de los Estados Unidos ha realizado reuniones y consultas estratégicas en varios lugares geográficos, sobre este tema con los gobiernos y las organizaciones de los indígenas norteamericanos y de Alaska, incluyendo al Congreso Nacional de Indígenas Americanos [National Congress of American Indians] y las Tribus Unidas del Sur y Este [United South and Eastern Tribes].<sup>174</sup>

En la práctica, la política actual de los Estados Unidos es que, los pueblos indígenas tienen el derecho a negociar su estatus político dentro del marco del Estado nación existente, y la libertad de procurar su desarrollo económico, social y cultural.

Al ejercer su derecho a la libre determinación interna, los pueblos tienen un derecho interno a la autonomía o al autogobierno en materia local. Este concepto ya está reflejado ampliamente, por todo el texto del Proyecto de Declaración, el cual señala los derechos de los pueblos indígenas, a definir sus propias prioridades, mantener sus propias instituciones políticas, a participar y ser consultados acerca de asuntos que afecten sus vidas.

Este punto de partida, también reconoce que muchos de los derechos de los pueblos indígenas, están reconocidos a través de su capacidad de actuar como una colectividad. La experiencia interna de los Estados Unidos, ha demostrado que los derechos individuales y colectivos pueden coexistir en el contexto indígena, sin minar los derechos individuales, que se encuentran firmemente arraigados, en la disposición internacional de derechos humanos. Por ello, los Estados Unidos pueden aceptar algunos derechos colectivos de los pueblos indígenas, los cuales, por motivos de igualdad, de protección conforme a la Constitución, normalmente no reconoceríamos como derechos de un grupo.

Estados Unidos es consciente de que, las decisiones tomadas respecto a la Declaración Americana, pueden verse como modelo en el ámbito mundial. También siente preocupación, por que los Estados decidan quien es y no es indígena, a falta de una identificación de los pueblos indígenas emprendida por los Estados, mediante un proceso justo y abierto

---

<sup>174</sup> Idem

Respecto a las tierras de los indígenas, no pueden venderse sin el consentimiento de la tribu propietaria, las tierras son mantenidas en fideicomiso federal para las tribus y no se grava a los individuos. Las tribus tienen jurisdicción sobre las tierras, misma que es particularmente amplia, cuando estas son dueñas de la mayor parte de las tierras, dentro de los límites de las reservas. Muchas tribus con tratados, tienen derechos reservados de pesca, caza y recolecta en territorios fuera de las reservas, y Estados Unidos reconoce la obligación jurídica y moral solemne de proteger esos derechos.<sup>175</sup>

En general, respecto a los derechos sobre los recursos del subsuelo, las tribus y los individuos tienen plenos derechos en sus tierras. En relación a los sitios sagrados, Estados Unidos está comenzando a trabajar con tribus, para arreglar acceso a sitios sagrados, ubicados en tierras públicas, en reconocimiento a la importancia de las mismas, para la continuación de la cultura indígena.

Aunque los EUA reconocen derechos grupales o comunitarios, en su derecho interno (como se aplica con los Americanos Nativos), no reconocen estos derechos a nivel internacional. En su declaración, los Estados Unidos reto el principio fundamental de la Propuesta de Declaración, sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, dando a entender, que se encuentran en conflicto potencial, con la protección de derechos humanos individuales. Pero como seres humanos, se sabe, que los derechos individuales ya se encuentran estipulados, bajo la amplia gama de estándares internacionales de derechos humanos, declaraciones y convenios. Además, estos derechos se encuentran sustentados, en el texto actual de la propuesta de Declaración.

La clara intención, de la Propuesta de Derechos de los Pueblos Indígenas, desde sus orígenes 15 años atrás, ha sido el reconocimiento y protección de los derechos de tierra, derechos de tratados, derechos culturales y de auto-determinación, mismos que son derechos colectivos, de los cuales dependen para sobrevivir como Pueblos Indígenas.

Otro elemento desconcertante en la declaración de los Estados Unidos, fue el rechazo de usar el término "Pueblos" Indígenas, usando por su parte otros términos como poblaciones, grupos, gente, grupos étnicos, comunidades, etc. Pero al menos, EE.UU., finalmente acordó, después de varios años, usar la palabra "Pueblos". Todos los Pueblos tienen el derecho a la auto-

---

<sup>175</sup> <http://www.oas.org>

determinación y por virtud a este derecho, ellos determinan su estado político y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural.<sup>176</sup>

Ante tal situación de los pueblos, la delegación de los Estados Unidos esta comprometida, a una declaración que avance los derechos indígenas, contrarreste la discriminación basada en su origen, y fomente una apreciación y la comprensión del valor de los conocimientos, tradiciones, culturas, e instituciones indígenas.

Actualmente existen establecimientos, públicos y privados, que no permiten el ingreso de personas pertenecientes a grupos minoritarios raciales o étnicos, diferentes de la mayoría. Estas prohibiciones, a menudo, se les hacen sobre la base de consideraciones como el vestido, la presencia personal, el idioma u otros aspectos, lo que constituye una forma disfrazada de discriminación racial.

En el campo cultural, aún queda mucho por hacer, para que los gobiernos respeten las manifestaciones culturales y proporcionen los medios adecuados, para hacer efectiva la participación en la vida cultural de todas las personas sin distinción de ninguna clase. El derecho a la cultura es más patente para los grupos étnicos, para quienes el ejercicio de sus propias manifestaciones culturales, es esencial para conservar su personalidad e idiosincrasia.

---

<sup>176</sup> <http://www.puebloindio.org>, Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI, the International Indian Treaty Council - IITC -).

## 2. LOS DERECHOS DE LOS INDIGENAS EN CANADA.

Las Primeras Naciones de Canadá, fueron los Inuit y los Métis. Empero, la Constitución Canadiense (Constitution Act of 1982), reconoce tres grupos distintos de indígenas en Canadá: Primeras Naciones (First Nations), Inuit y Métis.

Estos tres grupos, constituyen los pueblos que habitaban en el territorio de Canadá, antes de la llegada de los europeos. Las Primeras Naciones comúnmente llamados "Indians" en el pasado, prefieren el término First Nations, ya que correctamente indican que, "Indians" es un término anticuado y ofensivo. Los Inuit, prefieren que se les llame por ese nombre y no esquimales, como erróneamente se les llamó por muchos años. Los Métis (que significa "sangre mezclada"), son los que llamamos en español mestizos. Este grupo indígena canadiense, está constituido por personas de ascendencia indígena y europea, resultado de la unión de estos grupos. Su cultura deriva de influencias europeas, mezcladas con culturas como la "Cree y Ojibway".

Hay once familias aborígenes con idiomas diferentes, y más de 600 Naciones originarias en unas 1000 comunidades, que se administran bajo una legislación federal especial, denominada la "Ley India". Más del 80% de las comunidades aborígenes de Canadá, se encuentran en áreas de bosque productivo, que comprenden ocho grandes ecosistemas forestales. Los pueblos indígenas de Canadá, han creado una forma de vida dependiente y respetuosa de estos terrenos forestales.

Esta forma de vida, ha sido interrumpida y transformada en los últimos cuatro siglos, por la colonización europea y la explotación de los recursos naturales, que sirvieron de base de la economía del Canadá moderno actual. El ritmo de explotación de estos recursos, ha aumentado en los 100 últimos años. Las comunidades aborígenes de las zonas explotadas, están luchando todavía por participar en la toma de decisiones y en los beneficios de las operaciones forestales en sus territorios. En el límite septentrional del bosque boreal, las comunidades aborígenes, se están viendo afectadas por las operaciones de aprovechamiento maderero, en zonas nunca afectadas anteriormente por la explotación de madera industrial.

Las comunidades aborígenes de todas las zonas de Canadá, están luchando para superar la enajenación resultante de haber sido privados de sus tierras y de su forma de vida. Una perturbación social que se refleja en la pobreza, las altas tasas de suicidio entre los jóvenes, problemas sanitarios y bajos niveles educativos.

Las actividades de subsistencia como la caza, la pesca, la caza con trampa y la recolección, derechos que también afirma y protege la Constitución, constituyen todavía un componente vital de la base económica de las comunidades indígenas. Por ejemplo, una tercera parte de los más de 12,000 Crees que residen en el bosque boreal del norte de Québec, dependen todavía de las actividades de subsistencia, como primera fuente de alimentos e ingresos. Son estas actividades las que están protegidas con más frecuencia, bajo los Tratados firmados entre Canadá y los pueblos indígenas.

Los derechos indígenas, tal como han sido declarados por las organizaciones de los pueblos, difieren de lo descrito, a través de procesos dirigidos por grupos como, la Organización Internacional del Trabajo de las Naciones Unidas (OIT), el Grupo de Trabajo de la ONU, sobre Poblaciones Indígenas y la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Aunque estos procesos formales, de la ONU y la OEA no han encontrado un consenso universal por parte de los gobiernos miembros o de los pueblos indígenas, han servido como foco de discusión. Las comunidades aborígenes han declarado, el no reconocimiento de sus derechos a la autodeterminación como el problema más conflictivo.

El Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas, ha completado un Borrador de Declaración<sup>177</sup> sobre los derechos de los pueblos indígenas. Declaración completa que establece, el compromiso de resolver el problema de la autodeterminación. Para estos pueblos, es fundamental el reconocimiento internacional del derecho a la autodeterminación.

Canadá se caracteriza por la importancia de la población autóctona, que probablemente es más fuerte que la de Estados Unidos. Se estima que consta de 840 mil individuos, de los cuales 25 mil son inuit. La mayoría de los indios viven en un medio urbano, 65 por ciento de ellos, están domiciliados en reservas.

---

<sup>177</sup> El borrador de declaración establece que, "Los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, ellos determinan libremente su situación política y buscan libremente su desarrollo económico, social y cultural". *Idem*.

Canadá se distingue por una política progresista, con respecto a sus poblaciones autóctonas. Estos pobladores no representan más que 0.3% del conjunto de los autóctonos del mundo. Podrían constituir un modelo en muchas otras partes del mundo. Sin embargo, Canadá no adoptó sino tardíamente, la política pluricultural que lo caracteriza hoy día.

Los mecanismos de interpretación, van a reglamentar su alcance hasta nuestros días, la Proclamación Royale de 1763, se sigue citando en la jurisprudencia actual. La proclamación confirma la política de la corona respecto de los indios, preserva el derecho exclusivo de negociar con ellos y de adquirir sus tierras, esto último ya mediante tratados, siguiendo la tradición británica.<sup>178</sup>

El siglo XIX interpretó de manera muy restrictiva, los principios de la Proclamación Royale. Por lo demás, la Constitución canadiense de 1867, no contiene casi ninguna disposición orientada a los autóctonos, salvo por el artículo 91.24 que atribuye al parlamento, la competencia legislativa respecto de los indios y de las tierras que quedan reservadas para ellos.

La Ley sobre los indios, que sería complementada por la Indian Act de 1880, revisada en 1951, y que aún está vigente, define a los indios, pero lo hace de manera restrictiva. Además que, los criterios de admisibilidad al estatuto de indio, fueron definidos por el parlamento, y en la práctica, implantados por los funcionarios y no por los propios autóctonos o por sus asociaciones. Esto explica, que actualmente la mayoría de ellos sea hostil a tales criterios.

El nuevo texto constitucional, ratifica la distinción entre minorías y autóctonos, puesto que trata de ellos en forma separada. Al respecto su artículo 35.1 afirma que: "*Los derechos existentes -ancestrales o provenientes de tratados- de los pueblos autóctonos de Canadá son reconocidos y quedan confirmados*". Estos derechos, así garantizados, son de naturaleza colectiva, puesto que, los autóctonos constituyen entidades constitucionales aparte, que no se fundamenta en la raza, sino en las reglas determinadas para cada grupo en cuestión, que

---

<sup>178</sup> Hasta 1862, Inglaterra había establecido alianzas de los derechos territoriales de los indios, que trataban de lograr, sobre todo, su admisión en el plano militar. Hay otros tratados (Isla de Vancouver, Ontario) que por el contrario, llevan la intención de extinguir tales derechos e impiden, para el futuro, todo recurso que pudiera fundamentarse en ellos. Así pues, prevén reservaciones (guardadas y poseídas) por los jefes de las tribus. NORBERT ROULAND, "Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos", Siglo XXI editores, México 1999, p. 311.

definen criterios de pertenencia, en los que puedan entrar la residencia, la autodefinición, la condición adoptiva, etc.<sup>179</sup>

En otros fallos, se precisaron los límites de estos derechos, al comentar la palabra “existentes”. Se piensa que los derechos ancestrales, incluyen el derecho a la autonomía gubernamental. Las leyes que pudieran adoptar futuros gobiernos autóctonos, tendrían prevaencia sobre las demás, siempre y cuando no contravengan alguna norma constitucional fundamental.

Los autóctonos canadienses, han sabido utilizar la vía de los tratados modernos, que más bien se han calificado como entes convencionales o acuerdos. Su finalidad es clarificar la cuestión de los derechos territoriales de los autóctonos, así como la de sus facultades de gestión de los asuntos locales y prevén el pago de indemnizaciones financieras. El gobierno canadiense está a favor de que tales acuerdos, contengan cláusulas de extinción de los derechos ancestrales, pero los autóctonos se oponen a ello.<sup>180</sup>

El conjunto de estos procesos, no tiene por finalidad anular los efectos de la conquista que son irreversibles, ni de devolver a los autóctonos la totalidad de sus derechos y territorios. El contenido de la jurisprudencia y de los acuerdos, pone de manifiesto que se trata de establecer una fórmula de transacción, aceptable para todas las partes. Los resultados ya obtenidos, eran difícilmente concebibles hace menos de 30 años. Canadá ciertamente se ha recuperado de su retraso.

---

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 314.

<sup>180</sup> No todos los grupos autóctonos han firmado tales acuerdos. Pero ya se han establecido algunos muy importantes: Convención de la bahía James (1976) concerniente al noroeste de la bahía de Hudson, Acuerdo Inuvialuit (noroeste de Canadá) El Acuerdo del Nunavut, situado en los territorios del noroeste, firmado en 1993 y que entro en vigor en 1999, que afecto a 2.2 millones de kilómetros cuadrados (quinta parte de Canadá). Implicará el traslado de títulos de propiedad a 18 mil inuit, sobre una extensión de 400 mil Km<sup>2</sup> de tierras y derechos sobre el subsuelo de aproximadamente la décima parte de esta superficie. Los Inuit recibirán, además, mil millones de dólares. En contrapartida deberán renunciar a sus reivindicaciones territoriales ancestrales sobre el resto del Nunavut (“Nuestra Tierra”) que seguirá siendo propiedad del gobierno federal. *Ibidem*, p. 314.

### 3. LOS DERECHOS DE LOS GRUPOS MINORITARIOS EN EUROPA.

En Europa existe una gran variedad de grupos étnicos, personas unidas por una cultura común, basada principalmente en la lengua. La mayor parte de las naciones europeas se componen de un grupo dominante. En varios países, sobre todo en el sur y el centro de Europa, hay minorías étnicas. La mayoría de los países contienen grupos más pequeños, como los saami (lapones). Además, un número considerable de turcos, negros africanos y árabes viven en Europa occidental, la mayor parte de ellos como trabajadores temporales.

Hay minorías culturales, lingüísticas y étnicas por toda Europa, con frecuencia estas fueron perseguidas o silenciadas. Durante siglos las minorías en Europa, han estado en el centro de la atención.

Las minorías son, una creación del derecho internacional público. Se precisa que las minorías no son más que una, exclusivamente. Fue en ocasión de los reglamentos políticos y diplomáticos emitidos tras la primera guerra mundial, cuando un derecho internacional subvertido por el presidente norteamericano Wilson, se preocupó por proteger a ciertos individuos, que no pertenecían al grupo nacional mayoritario, en el seno de los estados remodelados o creados por la conferencia de Paz de Versalles.

La palabra minoría, nos remite a las normas internacionales de protección de los derechos del hombre. Este término, excluye a los grupos no dominantes que constituyen una minoría en la población de los respectivos países, además, está demasiado ligado al periodo entre ambas guerras mundiales y al sistema protectivo especial, que se estableció bajo la Sociedad de las Naciones.

En lo que se refiere al derecho constitucional, en muchas Constituciones no se encuentran normas expresadas sobre las minorías, sus derechos y las de sus integrantes. Prácticamente en todas las Constituciones actualmente vigentes, se encuentran disposiciones sobre la igualdad de derechos de todas las personas y la prohibición de discriminaciones por razón de raza, situación económica, social, cultural, política o religiosa o por cualquier otro motivo. Este tipo de disposiciones, tienen una incidencia directa, en lo que se refiere a los derechos de los integrantes de las minorías.

Actualmente en los países en que existen difíciles problemas de minorías, se requiere su protección constitucional, mediante normas que se refieran directamente a la cuestión.

### **3.1. Musulmanes**

Hay aproximadamente 1.200 millones de musulmanes en el mundo, y el Islam es la religión que se extiende con más rapidez. Tras los atentados suicidas de Estados Unidos, muchos en Occidente ven la doctrina de Mahoma con temor y resentimiento.

Los árabes son una etnia y los musulmanes son los seguidores de una religión, el Islam. Hay países musulmanes que no son árabes, como Pakistán, Irán, Sudán, Indonesia, etc., y hay muchos árabes que no son musulmanes sino cristianos.

Uno de los principales efectos colaterales, del actual proceso de globalización económica y cultural, es haber convertido nuestro mundo, en un mundo multirreligioso. Esto sucede en particular por la acelerada expansión del Islam. Hay cerca de seis millones de musulmanes en Estados Unidos, prácticamente todos ciudadanos americanos, con una infraestructura firme y creciente. En Europa, a causa de la emigración, los estudiantes extranjeros, los fugitivos de guerra y los que solicitan asilo, el número de musulmanes es aproximadamente de cinco millones en Francia, quizás tres millones en Gran Bretaña y dos millones y medio en Alemania. Sumados todos, incluyendo Bosnia-Herzegovina, puede haber unos 20 millones de musulmanes en Europa.<sup>181</sup>

Sobre estas bases, la jurisprudencia islámica desarrolló la primera ley liberal del mundo, llamada *As-Siyar*, sobre el estatus de las minorías religiosas denominadas *Dhimmi*.

La expulsión de los musulmanes y los judíos de España en el siglo XVI (el primer caso de limpieza étnica de la historia moderna), vació a Europa de musulmanes. Había interacción entre los dos bandos por medio del comercio, penetración científica, misiones diplomáticas, pero no presencia viva de los musulmanes en Occidente hasta el siglo XX.

Con este trasfondo, no es sorprendente que los musulmanes encuentren difícil que se les acepte como cociudadanos en Occidente. Sencillamente no hay modelo para esta coexistencia.

---

<sup>181</sup> [http://www. Webislam.com/index.htm](http://www.Webislam.com/index.htm)

Por otra parte, bajo la superficie hay memorias colectivas, que proceden de las Cruzadas y de las incursiones otomanas en Europa central.

Lo que aparece como discriminación contra inmigrantes musulmanes, muchas veces es el resultado de un temor real hacia una población extranjera en rápido crecimiento, vista como potencialmente agresiva y culturalmente muy diferente. En el proceso, el Islam corre el riesgo de ser una víctima de prejuicios étnicos que de prejuicios religiosos.

El análisis de la normalización de la presencia islámica en Occidente, plantea el tema de la integración y/o asimilación. El hecho es que, los musulmanes extranjeros o ciudadanos, producto local o nacido fuera, se consideran diferentes en cuatro aspectos, Apariencia, hábitos alimentarios, rituales y su fe.

En este contexto, es esencial y posiblemente decisivo para el futuro del Islam en Occidente, que los intelectuales musulmanes expongan su posición acerca de los derechos de la mujer, de los derechos humanos en general y de la democracia.

Los derechos humanos y la democracia son diferentes. Nunca ha habido ninguna justificación válida para que la jurisprudencia musulmana, se haya ausentado del discurso universal de los derechos humanos en lugar de adherirse a él afirmativamente, sin necesidad de justificaciones. Y es posible establecer el caso, basándose en el Corán y la sunna, de una república democrática que practique, a nivel humano, una división de poderes, un sistema parlamentario multipartidista y unas elecciones libres del emir y del consejo consultivo.

Respecto al postmodernismo, parece que todas las minorías pueden beneficiarse de él, excepto el Islam. Es la única minoría que se considera peligrosa, que busca un enfrentamiento entre civilizaciones, es agresiva e intolerante.

El Acuerdo más liberal y completo para cualquier comunidad musulmana en Europa, se estableció el 28 de abril de 1992, entre el Ministerio de Justicia español y la Comisión Islámica de España, ratificado por el Parlamento el 10 de noviembre de 1992 por la ley nº 26/1992. Concede inmunidad a los centros islámicos, instrucción religiosa incluso en las

escuelas privadas, fiestas musulmanas, sacrificio halal, atención en los hospitales y cárceles y horario de trabajo durante el Ramadán.<sup>182</sup>

El Corán contiene el Shariá o ley islámica Universal y Eterna, con la cual se rigen todos los asuntos de la vida de los musulmanes. Entre estos asuntos están los derechos humanos.

Los derechos humanos contemplados por el Islam, no es posible modificarlos, anularlos o manipularlos, se considera que vienen directamente de al.lah. Son un compromiso permanente para todo creyente. Esto significa que todos los musulmanes deberán aceptarlos, reconocerlos y aplicarlos.

El Islam es para todos los pueblos, para todos los tiempos y circunstancias. La igualdad es para todos los seres humanos. La esclavitud no existe en el Islam en ninguna de sus formas.

Los derechos humanos para los musulmanes consisten, en la seguridad de la vida y los bienes, la salvaguardia del honor, la inviolabilidad de la vida privada, las libertades individuales, el derecho de protestar contra la tiranía, la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de conciencia y convicción, la protección de las libertades religiosas, la protección contra el encarcelamiento arbitrario, el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas, la igualdad ante la ley. El Islam afirma que los ciudadanos deben disfrutar de una igualdad completa y absoluta ante la ley. Los dirigentes no están por encima de la ley, y existe el derecho de participar en los asuntos del estado.<sup>183</sup>

La cuestión de las minorías dentro del mundo musulmán, debe ser aprehendida dentro del marco de la oposición fundamental, que marca la existencia de dos bandos irreductibles, musulmanes y no musulmanes.

Los musulmanes pueden encontrar en la libertad de asociación, las garantías de un ejercicio efectivo de su propio culto, es preciso no perder de vista que el Islam no es únicamente una religión. Es también una sociedad y, más exactamente, una comunidad en la que el apego a Dios, es lo que fundamenta la unión entre todos los creyentes. Esto explica que el Corán sea un código religioso y a la vez jurídico, que organiza el Estado y la capacidad de las personas, las obligaciones y las sucesiones, al igual que la estructura política de la comunidad. El

<sup>182</sup> <http://es.geocities.com/musulmanesnuevos/index.html>

<sup>183</sup> Idem

musulmán posee un estatuto personal, que se deriva del Corán. De esta manera, renunciar al Islam, es renunciar a sus derechos y convertirse en apóstata.

### **3.2 Croatas (Croacia)**

La Constitución de la República de Croacia, fue promulgada el 22 de diciembre de 1990, con lo cual Croacia se incorporó definitivamente, al moderno proceso constitucional democrático de Europa y del mundo. Consta de 141 artículos precedidos de un preámbulo ("Antecedentes Básicos"), agrupados en nueve capítulos que tratan de principios, derechos, garantías, organización del estado y de sus autoridades, de las relaciones internacionales y de la reforma a la Constitución.

Tiene características propias, los constituyentes de 1990 demostraron un visible acatamiento de los antecedentes históricos croatas, lo que se advierte no sólo en el preámbulo, sino en muchos pasajes del texto constitucional. La conservación de seculares instituciones y de su denominación, la expresa atención de los derechos reconocidos a las minorías nacionales, el respeto de las autonomías locales y la significativa importancia prestada a las relaciones internacionales.

Con esta Constitución la nación croata se ha convertido, al menos desde el punto de vista jurídico, en República democrática y soberana. Separada definitivamente de la falaz federación yugoslava y liberada de la autocracia comunista, se pronuncia decididamente por el imperio del derecho.

Respecto a las minorías étnicas hace referencia en los siguientes artículos:

*"Art. 14º - Los ciudadanos de la República de Croacia gozan de todos los derechos y libertades, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, convicción política, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento, educación, clase social o de otras particularidades. Todos son iguales ante la ley.*

*Art. 15º - En la República de Croacia los integrantes de todas las nacionalidades y minorías son iguales ante la ley. Se garantiza a los integrantes de todas las nacionalidades y minorías*

*la libertad de expresar libremente su pertenencia nacional, el libre uso de su idioma y de su escritura, y la autonomía cultural.*

*Art. 17º - En caso de guerra, de peligro inminente para la independencia y la integridad de la República, o en caso de grandes catástrofes naturales, determinadas libertades y derechos garantizados por la Constitución, podrán ser limitados. Al respecto decide el Parlamento Croata por el voto de las dos terceras partes de todos sus miembros. Si el Parlamento Croata no pudiere reunirse, la decisión corresponderá al Presidente de la República.*

- *El alcance de esta limitación deberá adecuarse a la naturaleza del peligro, no pudiendo generar desigualdades originadas en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social".<sup>184</sup>*

A partir de 1989 y hasta 1991, se produjo la desmembración de la URSS en 15 repúblicas distintas, cada una con su grupo étnico dominante. Los croatas, eslovenos y macedonios, que constituían la mayoría de la población de sus respectivas repúblicas en Yugoslavia, votaron a favor de la separación de Yugoslavia en 1991, para convertirse en Estados independientes. Bosnia-Herzegovina, con una variedad de grupos étnicos mucho más diversa, se convirtió en el escenario de un dramático conflicto étnico que tuvo lugar tras la declaración de independencia de dichas repúblicas en 1992.

En marzo de 1992, Bosnia-Herzegovina se declaró independiente de Yugoslavia. Como respuesta, el ejército federal atacó las poblaciones de mayoría croata y musulmana. La guerra, que duró hasta mayo de 1994, se caracterizó por una violenta persecución étnico-religiosa de los grupos minoritarios, la destrucción indiscriminada y casi total de las ciudades e infraestructuras y la proliferación de grupos paramilitares armados que sembraron el terror entre la población civil.

Según la estadística oficial de 1991, en Serbia vivían unos 250.000 croatas. Durante los cinco años de guerra fueron expulsados unos 45 mil, mientras que unos 6 mil emigraron a Croacia uniéndose a sus familias. Para el año 2001, seis años después de los acuerdos de Dayton,<sup>185</sup> se

---

<sup>184</sup> <http://www.stuadiacroatia.com/const/cors020.htm>

<sup>185</sup> En noviembre de 1995, los acuerdos de Dayton (firmados en París el 14 de diciembre de 1995 por la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la Federación de Repúblicas de Yugoslavia).

calcula que todavía hay cerca de 213.000 refugiados en el extranjero. El 75% de los cuáles viven en territorio de las Repúblicas de la antigua Yugoslavia y el 25 % restante en otros países, mayoritariamente de la Unión Europea. Se calcula que en éste periodo han regresado unos 370.000 personas del extranjero, de las que unas 107.000, todavía no han podido regresar a sus casas de antes, después de la agresión.<sup>186</sup>

La falta de orden público en Bosnia y Herzegovina, y en particular la falta de seguridad efectiva para las minorías étnicas, impidió cualquier inversión significativa de la llamada limpieza étnica, que había tenido lugar durante la guerra. Los dirigentes políticos locales de ambos bandos, obstaculizaron reiteradamente los retornos, reasentando a miembros de su propio grupo étnico, en el espacio habitable disponible y creando un clima de miedo y de intimidación para las minorías.

### 3.3. Lapones (Finlandia)

En torno del Círculo Polar Ártico, en territorios de Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia, habitan alrededor de 60 mil samis<sup>187</sup>, mejor conocidos como lapones. Fueron los primeros

---

establecieron un reparto territorial basado en el Estado formado por la Federación de Bosnia-Herzegovina (musulmanocroata), que ocupa el 51 por ciento del territorio, y la República Srpska o República Serbia de Bosnia, que controla el 49 por ciento. Los Cascos Azules de la ONU continúan desplegados en el país para evitar el estallido de nuevos enfrentamientos y velar por la reconstrucción del país. En las elecciones generales de 2000 los tres partidos nacionalistas principales consiguieron en total menos del 50 por ciento de los votos. <http://mestresxbosnia.org/informebihcast.htm>

<sup>186</sup> <http://www.stuadiacroatica.com/const/cors020.htm>

<sup>187</sup> La legislación finlandesa ha presentado una definición del concepto de Sami, basada principalmente en criterios lingüísticos. Un Sami, sería una persona que se identifica a si misma como tal y para quien el idioma sami es su lengua materna o al menos de uno de sus padres o abuelos. En 1995, la definición de Sami fue ampliada para cubrir a los descendientes de una persona que había entrado en los registros de la tierra, impuestos o población como un lapón de la montaña, bosque o pescador. Esta extensión del concepto está en contra de los deseos del parlamento Sami, que alega que eso abriría las puertas de la comunidad lapona, a personas cuyos antepasados hace ya mucho tiempo quedaron asimilados como población finlandesa. En la Ley de la Asamblea Sami se amplió ligeramente la definición, basada en el conocimiento del idioma propio. Dado que el proyecto de ley del Gobierno no estaba suficientemente pormenorizado, la definición fue tan ambigua que algunos habitantes no sami del territorio patrio creyeron que podían convertirse en sami si lo solicitaban, lo que les permitiría decidir sobre cuestiones relacionadas con la autonomía cultural y aprovechar otros derechos y privilegios reservados a este pueblo. En la declaración aprobada por la Asamblea Sami el 1º de marzo de 1996 se ponen de relieve las insuficiencias de la ley que rige su funcionamiento. La Asamblea se opone a la nueva y más amplia definición de sami. Exige que se base en el conocimiento del idioma propio, como así se establecía en virtud del Decreto de la Delegación Sami (988/1990) y aún figura en la Ley sobre el derecho a emplear dicha lengua ante las autoridades y en la Ley sueca de la Asamblea Sami (1992:1433) y la Ley noruega de la Asamblea Sami (Nº 56. 1987). Si no se restablece la antigua definición, existe el peligro de que la definición más amplia conduzca a la integración forzosa de los sami en la población mayoritaria, en violación de la legislación sobre la autonomía cultural. En su declaración, la Asamblea Sami pide además que, la legislación sobre su censo electoral se ajuste al requisito que figura en el derecho de la Comunidad Europea relativo a la protección de la intimidad de los grupos étnicos. <http://www.oneworld.org/fight-racis/spanish/docs/facts.htm>, Minorías Culturales y Lingüísticas.

pobladores de la Laponia, la región más septentrional de Europa occidental, dedicados desde hace unos 8 mil años a la caza, la pesca y el pastoreo.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Parlamento Sami en 1995, el número de lapones en Finlandia considerados como tales, es de 7000. La mayoría de ellos, unos 4000 continúan viviendo en su área tradicional, conocida como la tierra natal de los Sami (*Sámiid ruovttuguovlu*), constituida por los cuatro municipios, situados más al norte de la provincia de Laponia: Utsjoki, Inari, Enontekiö y la zona norte de Sodankylä. Esta área es muy importante a la hora de poner en práctica la Ley del Lenguaje Sami de 1991, y la Ley sobre el Parlamento Sami, de 1995.

En Finlandia se hablan tres lenguas, a saber, el sami septentrional, el sami inari y el sami skolt. La Ley sobre el derecho a emplear la lengua sami ante las autoridades (516/1991), garantizó el derecho a utilizar su propio idioma, en sus relaciones con las autoridades. Esto ha requerido servicios de traducción e interpretación, que en la práctica complican mucho las relaciones sociales.

La legislación relativa a este grupo, se revisó el 17 de julio de 1995, como parte de la reforma de los derechos fundamentales (969/1995), la Ley Constitucional de Finlandia, se vio completada por el párrafo tercero del artículo 14, en virtud del cual los sami, en su calidad de pueblo indígena, adquirirían el derecho a mantener y desarrollar sus propios idiomas y culturas. Esta reforma entró en vigor el 1º de agosto de 1995.

Dicha Ley se completó mediante el artículo 51 a (973/1995), en virtud del cual los sami, en su calidad de pueblo indígena, disponen de autonomía cultural para desarrollar su idioma y su cultura en su territorio patrio. Esta disposición figura de manera más pormenorizada en la Ley de la Asamblea Sami (974/1995), relativa al órgano representativo elegido por estos y a sus competencias. Las autoridades tienen que negociar con la Asamblea Sami, en lo que respecta a todas las cuestiones que afectan a la condición jurídica de ese pueblo. Las leyes sobre la autonomía cultural, entraron en vigor a principios de 1996. Aparentemente, la reforma no afecta al derecho sobre el uso de la tierra o a realizar una actividad económica.

A raíz de la reforma de agosto de 1995 de los derechos fundamentales, en la Ley Constitucional (artículo 16), se introdujeron garantías para la imparcialidad de los juicios y la adecuada administración pública.

La reforma relativa a los derechos fundamentales, refuerza los derechos establecidos en la Ley Constitucional de los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas y de los extranjeros. Las disposiciones pertinentes, no sólo se aplican durante todo el tiempo de la relación laboral, sino también en la contratación de trabajadores. En el artículo 5º de la Ley Constitucional, figura una disposición general contra la discriminación. En relación con la reforma de los derechos fundamentales, en la Ley Constitucional se han incluido disposiciones sobre el derecho al empleo (artículo 15) y la prestación de subsistencia necesaria (artículo 15 a).<sup>188</sup>

En la práctica las reformas se ven obstaculizadas por la falta de recursos y las intensas actividades contra los sami.

La cuestión no resuelta de sus derechos sobre el uso de la tierra, los medios de vida, y la definición ambigua de sami, hacen que la autonomía cultural, se vuelva gradualmente en contra de este pueblo.

La legislación finlandesa actual, no garantiza los derechos de los sami al uso de la tierra, el agua y los recursos naturales y a sus medios de vida tradicionales. Se cuestionan sus derechos a la propiedad y los que les confieren las convenciones y los convenios internacionales.<sup>189</sup> Tampoco existe legislación, sobre los derechos conexos de cría de renos, pesca y caza, a pesar de la petición de la Comisión de Derecho Constitucional, de que se tuvieran en cuenta urgentemente. Los sami no gozan de ninguna consideración administrativa especial en lo que respecta a estas cuestiones.

---

<sup>188</sup> En el artículo 15 de la Ley Constitucional se establece que las personas incapaces de alcanzar el nivel necesario para una vida digna tienen derecho a subsidio y a los cuidados necesarios. Por ejemplo, el derecho a disponer de medios de vida básicos se garantiza por ley del Parlamento en épocas de desempleo e incapacidad para el trabajo. Según el artículo 15 de la Ley Constitucional, todos tienen derecho a ganarse la vida mediante el trabajo, la ocupación o la profesión que elijan. Las autoridades públicas tienen que garantizar la protección de los trabajadores. También tienen que fomentar el empleo y tratar de garantizar el derecho de todos al trabajo. *Idem*

<sup>189</sup> La propiedad de la tierra entre los sami estaba basada en el sistema de tenencia colectiva, pero de usufructo personal denominado «siida», parecido al régimen del ejido mexicano. Ahora la tierra se rige por el principio de propiedad privada y por la Ley del Pastoreo de Renos que regula la migración de los animales, vital para su sobrevivencia económica y cultural. <http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/cap4.htm>

La enseñanza en sami se enfrenta con problemas legislativos, administrativos y materiales. Al respecto, la legislación finlandesa no contiene disposiciones suficientemente claras, para organizar la enseñanza en sami, aún que son derechos lingüísticos fundamentales. Además de formar parte, de los servicios básicos que debe recibir todo ciudadano. Las escuelas pertenecen a la administración local. La legislación no obliga a la administración de las escuelas municipales, a prestar especial importancia al sami, en la enseñanza impartida a los niños que hablan ese idioma o a asignar fondos públicos con tal fin.

La lengua sami, constituye la base de la cultura y la educación de ese pueblo. De conformidad con su autonomía cultural, la administración de sus servicios básicos, debe correr a cargo de ellos mismos y no de los órganos encargados de la administración escolar municipal. La composición de estos órganos es variable y sus decisiones se ven influidas por el ambiente político.

En muchas regiones, el sistema educativo ha sido y continúa siendo el instrumento más poderoso de desculturización, de que disponen las autoridades. La introducción de la lengua sami en el sistema escolar data sólo de los años 70.

Las nuevas disposiciones constitucionales, otorgan protección jurídica individual, no sólo en lo que se refiere a los derechos civiles y políticos, sino también a los derechos económicos, sociales y culturales. En conjunto, los nuevos derechos fundamentales se refieren al medio ambiente, las elecciones y la participación social, el enjuiciamiento regular y las garantías administrativas de protección jurídica. Una de las finalidades principales de la reforma, consistió en que, esos derechos pudieran reclamarse de forma más directa, en los tribunales de justicia y ante otras autoridades.

Dicha reforma, sirve para reforzar los derechos de las minorías étnicas y de los extranjeros amparados en la Constitución. En el artículo 5° de la Ley Constitucional, figura una disposición general concreta contra la discriminación.<sup>190</sup> Mientras que, el artículo 7° se refiere a la libertad de circulación.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Establece lo siguiente: "Todas las personas son iguales ante la ley. Si no existen motivos admisibles, nadie será considerado jurídicamente diferente por razón de sexo, edad, origen, idioma, religión, creencias, opiniones, estado de salud, discapacidad o cualquier otro motivo relacionado con la persona. Los niños serán tratados en pie

Finlandia ratificó la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias el 9 de noviembre de 1994. En su instrumento de aceptación, declaró que aplicará un total de 59 disposiciones de la Parte III al idioma sami, por su calidad de lengua regional.

Según la ley, un sami residente en Finlandia, puede inscribirse en el registro de población como hablante de sami. Leyes parlamentarias, decretos y decisiones gubernamentales o de otras autoridades que se refieran a los samis han de ser traducidas en su idioma. La puesta en práctica de la actual ley, no ha conseguido totalmente su propósito original.

Finlandia no ha ratificado el Convenio nº 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, la legislación finlandesa pertinente no se ajusta a sus disposiciones, en especial en lo que respecta a los derechos de utilización de la tierra de la población sami.

La legislación finlandesa, no reconoce totalmente los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras, que ellos tradicionalmente ocupan. Según el estatuto oficial para el Parlamento del 11 de noviembre de 1998, sobre la política de derechos humanos del gobierno, las condiciones para su ratificación han de ser aun estudiadas.

En el Proyecto de Convención del Consejo Sami, se propone incorporar a las constituciones de los países implicados, el derecho de estos, a la autodeterminación y a la autonomía cultural. Rusia y Suecia aún no lo han hecho. Los diferentes estados-nación serían, conjunta e individualmente responsables de garantizar, que los sami puedan expresar plenamente su cultura, sus intereses económicos y su lengua.

Los derechos lingüísticos son especialmente importantes, como requisitos previos para otros derechos. El reconocimiento de los derechos de la lengua sami ha hecho algunos progresos,

---

de igualdad como personas y se les autorizará a influir en las cuestiones que les afecten, teniendo en cuenta su grado de madurez. Se fomentará la igualdad entre ambos sexos en las actividades sociales y laborales, en especial para determinar la remuneración y otras condiciones de trabajo, de forma especificada con mayor precisión en ley del Parlamento." <http://www.comma.fi/>

<sup>191</sup> En consecuencia: "Los ciudadanos finlandeses y los extranjeros que residan legalmente en Finlandia tendrán derecho a circular libremente por el país y a escoger su lugar de residencia. Todas las personas tendrán derecho a salir del país. Mediante ley del Parlamento podrán imponerse las restricciones de este derecho que sean necesarias para garantizar las actuaciones judiciales o el cumplimiento de una pena, o el cumplimiento de la obligación de defender el país. No se impedirá que los ciudadanos finlandeses regresen al país ni ninguno será expulsado o extraditado o transportado a otro país en contra de su voluntad. Las disposiciones sobre el derecho de los extranjeros a entrar en Finlandia y residir en el país se establecerán en virtud de ley del Parlamento. No se expulsará, extraditará o devolverá a ningún extranjero si como consecuencia de ello corre el peligro de ser condenado a muerte, torturado o sufrir cualquier otro trato degradante." *Idem*

pero las lenguas de otras muchas minorías europeas, gozan de una protección mucho mejor que, la que las legislaciones finlandesa y Noruega proporcionan a la lengua sami.

### **3.4. Vascos (España)**

El País Vasco es un territorio pequeño, de apenas 20.000 Km. cuadrados, que mantiene vivo su reclamo por la independencia desde larguísimos años.

Los vascos viven en el noreste de España y sur de Francia. El euskera, quizá la expresión más clara de las raíces del pueblo vasco, es posiblemente la lengua más antigua que sobrevive en Europa. No está emparentada con ninguna de las lenguas que se utilizan actualmente en Europa Occidental, ni en la India, el euskera existe aisladamente.

En coherencia con el principio fundamental de la libertad de la persona, protegida por la norma jurídica, la Constitución Española proclama, que los españoles son iguales ante la ley. En su artículo 14 estipula que: *"los españoles son iguales ante la ley; no pueden ser objeto de discriminación alguna por razones de nacimiento, de raza, de sexo, de religión, de opinión o por cualquier otra condición o circunstancia"*.<sup>192</sup> Por lo tanto, no puede prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Los artículos 15 a 29 de la Constitución, reconocen los principales derechos humanos y libertades personales, que tienen trascendencia colectiva o política. De igual forma, contempla las garantías de las libertades y derechos.

Tras un largo periodo de centralismo, y de influencia política y cultural del elemento castellano, España logró establecer un régimen de comunidades autónomas, cercano a un régimen federalista, y concedió el derecho a la autonomía local, a las regiones que constituyen la nación española. En este sistema de carácter territorial, las regiones disfrutaban de autonomía, mientras que las lenguas vernáculas (catalán, gallego y vasco), se consideran en su territorio

---

<sup>192</sup> <http://www.izquierda-unida.es/Secretarias/DerechosHumanos/Racismo.htm>

específico, lenguas oficiales de la misma talla que el castellano. Estos grupos son minoritarios a nivel nacional, pero son dominantes en sus respectivas regiones.

El 25 de octubre de 1979, se aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco o “Estatuto de Guernica”, que establece en su artículo primero: *“El pueblo Vasco o Euzkal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su gobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español bajo la denominación de Euzkadi País Vasco, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica”*<sup>193</sup>

La discusión en torno a la autonomía del País Vasco, data de largo tiempo atrás. Este país se ubica dentro de las “nacionalidades históricas”. Asimismo, se manifiesta un caso evidente de “regionalismo subjetivo”, existe un fuerte predominio del sentimiento vasco sobre la identificación nacional española. Victoria, nueva capital autonómica y administrativa de Euzkadi, representa el intento de autoafirmación de esta identidad regional.<sup>194</sup>

En el país vasco, se le otorga una gran importancia a los movimientos nacionalistas, porque se considera, que son las instituciones sociales de defensa de los intereses regionales. Aún no se han considerado en la Constitución, elementos jurídico-políticos que permitan la representatividad y participación de estas minorías, en regiones en conflicto con el Estado central.

La situación de las minorías, ha sido regulada constitucionalmente como si en todas las regiones de España, pudiere aplicarse un mismo cuerpo jurídico. Es claro que, los problemas de la minoría vasca, no son los mismos que la minoría catalana. Esta uniformación arbitraria de los textos y del modelo político, que no distingue las diferencias económicas, políticas, sociales, poblacionales, redundan en la mala consideración de las especificidades regionales. La escasa consideración de la evolución de las minorías en España, el exceso de atribuciones exclusivas del Estado, conspira contra una mayor vigencia del modelo democrático actual.

---

<sup>193</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena”, III, UNAM, México 1991, p. 69.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 79.

La solución del conflicto en el país vasco en España, debería pasar por la aplicación de los dos Pactos en los que se apoya el sistema de Naciones Unidas, que consagran los derechos humanos, el de los derechos civiles y políticos, y el de los económicos, sociales y culturales, los cuales reconocen el derecho a la libre determinación.

Entre los problemas españoles de mayor gravedad, figura el del terrorismo ligado a la confrontación existente entre vascos separatistas violentos y el Estado español.

España ha ratificado todos los instrumentos internacionales pertinentes, en el ámbito de la lucha contra el racismo y la intolerancia, con excepción de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias.

### **3.5. Corsos (Francia)**

Francia no puede reconocer la existencia de grupos étnicos, trátase o no de minorías. En lo que concierne a las religiones y las lenguas, distintas a la lengua nacional, el gobierno francés estima que estos dos dominios competen, no al derecho público, sino al ejercicio privado de las libertades públicas por parte de los ciudadanos. El papel que desempeña el gobierno, se limita a garantizar a los ciudadanos, el ejercicio libre y completo de estas libertades, dentro del marco definido por la ley y el respeto a los derechos del individuo.

Al estimar que, el empleo de una lengua o la práctica de una religión, proviene del ejercicio de las libertades públicas, el Estado francés no se opone a los particularismos, pero prefiere ceñirlos a un marco jurídico estricto, y así, consiente derechos específicos a las personas pertenecientes a minorías, al tiempo que les niega el goce de estos derechos a los grupos en sí.

Francia se niega a firmar los tratados internacionales, que prevén una protección de las minorías, o les pone reservas (Carta europea de las lenguas regionales y tratándose de las reservas, artículo 27 del Pacto Internacional referente a los derechos civiles y políticos).

Al particularismo de los derechos de las minorías nacionales, la República una e indivisible, prefiere entonces oponer el universalismo de los derechos del hombre, a manera de garantizar la especificidad de sus componentes infranacionales, evitando la institucionalización de su

existencia colectiva. Es decir, Francia como Estado unitario, tiende a la homogeneización de la sociedad política nacional y, por ende, a la negación del pluralismo infranacional.

La actitud francesa se reduce a la negación oficial de las minorías, pero da un reconocimiento oficioso del pluralismo, por poco que éste quede limitado dentro de la esfera de los derechos individuales.

Hasta el momento de las decisiones del 25 de febrero de 1982, no existían más que tres categorías de colectividades territoriales, a saber, las enumeradas en el artículo 72 de la Constitución: las comunas, los departamentos y los territorios de ultramar. Sin embargo, al precisar que, *“toda otra comunidad será creada por la ley”*, este último texto confiere al legislador, cierto margen en cuanto al ordenamiento de la organización administrativa francesa, que actualmente distingue entre las colectividades con estatuto constitucional y las colectividades con estatuto legislativo. Ante esta dualidad, el Consejo constitucional habrá de participar cuando se tomen en cuenta situaciones minoritarias.

A partir de ese momento, *“la disposición de la Constitución bajo cuyas condiciones, toda otra colectividad será creada por la ley, no excluye en forma alguna la creación de colectividades territoriales que no conformarían más que una unidad”*.<sup>195</sup>

Los territorios de ultramar, son los únicos que están autorizados a gozar de una organización particular. Esto, según el artículo 74 de la Constitución.

A partir del momento en que la República encontró a Córcega dentro de su herencia nacional, Francia no ha dejado de estar dividida, en cuanto a la actitud que debía adoptar frente al problema corso. El primer estatuto de la Isla, ley de 13 de mayo de 1991, va mucho más lejos al instituir una colectividad territorial de carácter singular, dotada de instituciones, que la hacen aparecer más próxima a un territorio de ultramar, que a una colectividad territorial en el sentido del artículo 72 de la Constitución.

---

<sup>195</sup> NORBERT ROULAND, Op. Cit., p. 251.

A pesar de la anulación de la referencia al “pueblo corso”, como contraria a la concepción francesa de la unidad nacional, porque equivaldría a admitir la existencia jurídica de comunidades culturales infranacionales, el Consejo constitucional avala el nuevo estatuto que dota a Córcega de una autonomía, que de ahí en adelante se va a acentuar, hasta el punto de que hay quienes ven en ella una analogía, con el estatuto de autonomía interna, que la ley del 6 de septiembre de 1984 otorga a la polinesia francesa, con una diferencia de corte.

Córcega no será competente más que, respecto a las materias en las cuales la ley la autorice a intervenir. La especificad corsa queda confirmada y continúa sin poder expresarse más que, dentro de la esfera institucional.

Córcega sigue siendo calificada por el Consejo constitucional, de colectividad territorial en el sentido del artículo 72 de la Constitución. La decisión 91-290 DC., del 9 de mayo de 1991, mediante la cual, el Consejo constitucional admite la conformidad con la Constitución, de “la organización específica de carácter administrativo de la colectividad territorial corsa”, se inscribe dentro de la continuidad de la jurisprudencia, relativa al reconocimiento de los particularismos locales.<sup>196</sup>

La nueva organización administrativa de Córcega aparece como una “organización particular” en el sentido del artículo 74 de la Constitución.

En el contexto francés, la lengua forma parte de las exigencias de la preservación del mito revolucionario de unidad republicana y, al mismo tiempo, de las restricciones vinculadas con el pluralismo social. Al momento en que Francia se esfuerza por favorecer el uso de las lenguas regionales, les niega el beneficio de un reconocimiento oficial. Prueba de ello es el artículo 2º de la Constitución, proveniente de la Ley Constitucional del 25 de junio de 1992: “*la lengua de la República francesa es el francés*”. Francia es el único país de la unión Europea que hace referencia, en su Constitución, a una lengua oficial sin mencionar las otras lenguas que se hablan dentro de su territorio. Y por más que esta disposición llevara la mira de preservar la lengua francesa frente a la intrusión de las lenguas extranjeras, no por ello deja de

---

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 252.

ser cierto, que el sitio que ocupan las lenguas regionales dentro del edificio cultural nacional, se ve innegablemente reducido.<sup>197</sup>

El pueblo francés, no puede admitir, en consecuencia, más que una sola lengua, la francesa. En la cual, comentando las disposiciones del artículo 2º de la Constitución, *“la lengua francesa es un elemento constitutivo de identidad, de la historia y de la cultura nacional. Es un elemento importante de soberanía nacional y un factor de cohesión nacional”*<sup>198</sup>

### **3.6. Gitanos (Rumania)**

Los roma o gitanos, son un pueblo nómada que llegó probablemente a Europa a principios del siglo XV. No hay historia escrita de los roma, anterior a sus primeras apariciones documentadas en Europa de dicha época. Basándose en la evidencia lingüística y antropológica, hay un acuerdo en que los roma, que hoy viven en el Medio Oriente, Europa, Asia y las Américas, se originaron en el noroeste de la India y son los descendientes de las antiguas clases guerreras del norte de la India, en particular de los punjab. Se les puede identificar por su lengua, su religión y costumbres, que pueden enlazar directamente con las de los punjabi del norte de la India.<sup>199</sup>

La situación lingüística, además, es el reflejo de la situación socio-política de las diferentes comunidades gitanas en Europa, que han sido política, económica y culturalmente marginados, étnicamente estigmatizados, discriminados y perseguidos, víctimas de genocidios, etc. Sólo pueden sobrevivir en pequeños grupos que han llevado a la heterogeneidad geográfica y sociolingüística que todavía existe hoy.

Muchos grupos de Roma han cambiado sus idiomas por los dominantes, aunque, eso no implique que hayan perdido toda su cultura o valores étnicos. Los romaníes que viven hoy en Rumanía, Bulgaria, Grecia o Serbia, tienen el rumano como lengua materna. En Hungría, el

---

<sup>197</sup> Ibidem, p. 272.

<sup>198</sup> Ibidem, p. 276.

<sup>199</sup> <http://www.oneworld.org>

rumano es la lengua materna del 10% de la población gitana (el llamado "Beas"), y el húngaro la del 70%. El romani en este país, sólo es la lengua materna del 20% aproximadamente.<sup>200</sup>

Los romaníes no han estado en posición de construir unas estructuras político-económicas estables y conseguir así un poder político y económico. Existe una tendencia general, a la exclusión social de éstos en todos esos países. Entre otras, destacan, la violación de los derechos humanos, la negación del derecho de asilo, situaciones muy extendidas de racismo y persecución, dificultad de acceso a la educación, desigualdades jurídicas, limitación de la libre circulación, etc.<sup>201</sup>

Muchos gitanos se enfrentan actualmente, a situaciones en las que sus derechos son violados y el ejercicio de sus libertades públicas se ve restringido. Muchos son apátridas, refugiados, asilados políticos y repatriados, como consecuencia de las recientes guerras balcánicas y de los acontecimientos ocurridos tras la caída de los regímenes de la Europa del Este. Como ejemplo de esto, todas las negociaciones internacionales que se llevaron a cabo, para resolver la situación provocada en Yugoslavia, se hicieron sin contar con la presencia de la minoría étnica romani, que habitaba esos territorios. El Consejo de Europa pudo constatar sobre el terreno, incluso, que ni siquiera las actuaciones humanitarias, atendieron por igual a los gitanos necesitados y al resto de la población.

Hoy día, los gitanos siguen siendo uno de los grupos étnicos minoritarios más perseguidos en Europa. Su nomadismo, la carga económica que supuestamente ocasionan a los países, y su diferencia étnica, ha hecho que durante muchos años, las culturas sedentarias dominantes, hayan promovido conductas de exclusión y asimilación. Éstos han sido vistos como una amenaza. Empero, este racismo y esta persecución social, destaca en los países de la Europa central y oriental, donde se describen los hechos más crueles.

---

<sup>200</sup> <http://www.geocities.com/webromany/paises/26.html>

<sup>201</sup> Desde la llegada de los Romaníes a Europa, éstos han sido víctimas de persecución por parte del resto de la sociedad, así como de maltrato y discriminación: recuérdese la época nazi, en la que el régimen seleccionó a los gitanos para que fuesen castrados o esterilizados con inyecciones y ordenó, en Enero de 1940, la utilización de 250 niños gitanos para experimentos científicos en el campo de concentración de Buchenwald. El 1 de agosto de 1944, además, se encargó de que 4.000 gitanos fueran gaseados e incinerados en Auschwitz-Birkenau, en una noche que se recuerda como La noche de los gitanos. Ian Hancock calcula que al término de la II Guerra Mundial, entre un 70% y un 80% de la población gitana fue aniquilada por los nazis. También hay que destacar la limpieza étnica que los gitanos padecieron en la guerra de Yugoslavia. Idem.

En todos los países europeos, la mayor parte de la población gitana, habita en condiciones inhumanas (caravanas, poblados marginales e insalubres) y, lejos de despertar esto la alarma de los gobiernos que los acogen, promoviendo una política de realojamiento y establecimiento de dicho colectivo en condiciones normales, la reacción general suele ser la del establecimiento de la etiqueta de "ilegalidad" por habitar en terrenos que no son propios.<sup>202</sup>

Es prácticamente imposible saber con exactitud, cuántos gitanos viven en el Este y Centro de Europa debido a que, las cifras oficiales no son confiables, ya que se derivan del censo donde los gitanos ocultan su identidad, debido a la discriminación y los estereotipos negativos que existen sobre su etnia. Los gitanos no tienen motivaciones políticas, ya que sus grupos políticos son débiles y prefieren inscribirse en otra etnia más poderosa.

La nueva Constitución de Rumania, aprobada por el Parlamento en noviembre de 1991, es de corte presidencialista, cuya estructura y contenido están en la misma línea de las Constituciones occidentales. Consta de 152 artículos, distribuidos en siete títulos, en los que se hace referencia a los principios generales como, derechos, libertades y obligaciones fundamentales (libertad de expresión, reunión, manifestación, asociación, etc.), autoridades públicas, economía y finanzas, la Corte Constitucional, revisión de la Constitución y, finalmente, una serie de disposiciones finales y transitorias.

Es claro que este grupo minoritario no está reconocido y tampoco goza de derechos que están ya establecidos en dicha Constitución.

---

<sup>202</sup> <http://www.eurosur.org/guiadelmundo/recuadros/gitanos/>

#### 4. DOCUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA INDIGENA

A diferencia de los derechos nacionales, en el derecho internacional, la apreciación de los derechos humanos y sociales de las poblaciones étnicas, llegan a ser más completos y en algunos casos de expedición más antigua. Sin embargo, el reconocimiento de estos derechos aún contiene imperfecciones, que hoy los especialistas tratan de resolver.

El sistema de Naciones Unidas, se ha ocupado poco de las poblaciones indígenas en el mundo. Este tema queda comúnmente comprendido en la legislación internacional, relativa a los derechos humanos en general, o bien a la que se refiere a los territorios no autónomos y al proceso de descolonización. Empero, existen en el sistema internacional algunos elementos, que tienen relevancia directa para el problema de los derechos humanos de las poblaciones indígenas.

En el ámbito internacional, fue en el Tratado de Versalles de 1919, donde se encuentra el antecedente más remoto de reconocimiento a los derechos sociales de los pueblos. Estos fueron invocados en el artículo 427 del mismo. No obstante, éstos no aluden específicamente a las poblaciones indígenas, pero permiten señalar las bases para su reconocimiento.<sup>203</sup>

Hay antecedentes históricos de interés para esta problemática, cuando la sociedad de Naciones Unidas desplegó intensa actividad, entre las dos guerras mundiales con respecto al problema de las minorías nacionales, principalmente en Europa oriental y central. En los siguientes párrafos, se hará alusión a los principales instrumentos internacionales, que tienen relación con los derechos de las poblaciones indígenas.

---

<sup>203</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos, "Derechos indios en México, derechos pendientes", Universidad Autónoma de Chapingo, México 1997, p. 213.

#### **4.1. Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas aprobada por la ONU en 1992.**

La Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptó en su XLVII sesión celebrada el 18 de diciembre de 1992, la Declaración sobre los Derechos de Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, la cual está inspirada en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A pesar de la diferencia que existe entre los conceptos, pueblos indígenas y minorías<sup>204</sup> étnicas, de la evolución histórica de los derechos de éstas, se advierten ciertas similitudes, como es el hecho de que, el surgimiento actual de la protección local a nivel de los Estados nacionales fue el resultado de su protección en el ámbito internacional.

Una primera referencia específica, que aparece en el sistema de protección internacional sobre minorías, es la que contiene el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *"En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma"*.

Su redacción, no impone obligaciones a los estados, lo cual junto con la evidente ausencia de una definición de la palabra minorías, no ayudo a implementar la efectiva defensa de sus derechos. Además que, los destinatarios de este precepto son los individuos (Con base en el principio de no discriminación), antes de brindar protección a una entidad colectiva.

---

<sup>204</sup> Sobre el término minoría, a nivel de la ONU, es clásico el "Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas". La formulación del relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías, Francesco Capotorti se ajusta a la aplicación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en ese contexto concreto el término "minoría" puede interpretarse en el sentido de designar a: "Un grupo numéricamente inferior al resto de la población en un estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico una característica que difiere de las del resto de la población y manifiesta incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad con objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma" ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "La cuestión étnica nacional y derechos humanos. el etnocidio" Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica num. 23, UNAM, México 1996, p. 141 y 142.

En el derecho internacional la transición que ha sufrido la protección a las minorías, ha provocado la de la terminología. Esto hace evidente la problemática en torno a la cuestión semántica y no sólo por cuanto a sus contenidos. Frente a la compilación que encierra el concepto de pueblo, se ha introducido el concepto de comunidad, con las mismas connotaciones que la noción de grupo, entendiéndolo aquél como, “los grupos basados en factores unificadores, espontáneos y permanentes, que están esencialmente más allá del control de los miembros del grupo”.<sup>205</sup> Por ese factor unificador, se ha considerado que los grupos, son entidades colectivas que existen como unidades y no como agregados de individuos, y para ello es preciso que exista entre sus miembros, sentimientos de pertenencia conjunta, de solidaridad y de compartir una herencia y un destino comunes.

El concepto de minoría representa la mayoría de la población en algunos países. Empero, la identificación numérica no es más que un aspecto externo, resultando más importantes las otras características contenidas en la definición. Por ello, es justificada la sugerencia que algunos autores han hecho, para sustituir esa palabra por la de grupos étnicos, religiosos, culturales, y lingüísticos. Se ha sostenido, con relación a los pueblos indígenas, que si estos se encuadran en la definición de los grupos mencionados, no todas las minorías o grupos a que se ha hecho referencia coinciden con la definición de pueblos indígenas. Una diferencia esencial radica en el derecho a la libre determinación, y por ello los pueblos indígenas se niegan a ser reconocidos como minorías.

Este concepto alcanzó su consolidación, mediante la Declaración sobre los Derechos de Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, enfocándose a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, y no a los derechos de las minorías como entidades colectivas. Por lo tanto, la Declaración no tiene, una orientación grupal, aunque en algunos de sus artículos, hace concesiones a la necesidad de contemplar los derechos del grupo como tal.

Se hacen concesiones a favor de derechos colectivos, y es precisamente allí donde reside la verdadera novedad de la Declaración. Así, en el artículo primero, se impone a los estados un deber general de protección de la identidad de las minorías, “*Los estados protegen la*

---

<sup>205</sup> *Ibidem*, p. 22 y 49.

*existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías, dentro de sus respectivos territorios, y favorecen la instauración de las condiciones apropiadas para fomentar esta identidad*". Empero, la noción de "identidad" no está definida, lo que permite interpretar que, el preámbulo no define "minoría", ni explica por qué motivo incorpora las palabras "minorías nacionales", que no aparecen en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

El texto afirma a continuación, el principio de una participación "efectiva" de las "personas que pertenecen a minorías", en las decisiones nacionales o locales, que interesen a la vida del grupo (art. 2-3). Y finalmente, se les reconoce "el derecho a crear y a manejar sus propias asociaciones" (art. 2-4). El propio sistema de la Sociedad de Naciones, no había ido tan lejos en cuanto a tomar en cuenta, el ambiente colectivo que caracteriza a toda situación minoritaria.

Pero la falta de explicación, así como la orientación general de la Declaración y el título mismo con que fue denominada, da lugar a que se concluya que el término "minorías nacionales" es estrictamente equivalente a "minorías étnicas, religiosas y lingüísticas". Ello implica, una exclusión del aspecto político que encierra el concepto de pueblos indígenas, y pone en evidencia la urgencia, como una tarea tanto para el derecho constitucional como para el derecho internacional, de satisfacer las legítimas demandas de grupos minoritarios, que buscan el reconocimiento de su identidad colectiva y afirman derechos, que son el corolario de esa identidad. Al efecto, debe tenerse en cuenta la distinción entre situaciones que implican una aspiración a la libre determinación, a la independencia política y casos de minorías o grupos dispersos. Los deseos de esos dos tipos de minorías son diferentes, y deben ser tratados de manera diversa.

Esta Declaración sobre minorías, y una especial para los pueblos indígenas, que está proyectando la ONU, diferencian jurídicamente los derechos de ambos sujetos, por lo que resultaría incorrecto continuar llamando "minorías étnicas" a los pueblos indígenas, cuando asistimos al reconocimiento de los "pueblos indígenas", como nuevos sujetos del derecho internacional.<sup>206</sup>

---

<sup>206</sup> Inclusive, la más importante legislación internacional en lo relacionado con los Derechos del Niño, adoptada mediante la resolución 44/25 en la Convención de los Derechos del Niño realizada por la Asamblea General de

De lo anterior, se observa como un instrumento jurídico internacional de carácter obligatorio que al igual que la Declaración Universal, no tiene carácter vinculante, pero tiene también fuerza moral y política, a pesar de que la Subcomisión eludió el problema de la definición de las minorías.

#### **4.2. Proyecto de Declaración Universal Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la ONU en 1994.**

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

En 1984, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, instó al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas a elaborar, normas sobre los derechos de estos pueblos y a considerar la preparación de un conjunto de principios relativos a derechos indígenas (Resolución 1984/35 B). En 1985 la resolución número 22 de la Subcomisión, se refiere por primera vez a una propuesta de declaración.

Pero fue en 1987, cuando se formuló el primer Proyecto para una Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, documento que originalmente se denominó "Proyecto de Declaración de Principios". En efecto un año más tarde con base en ese proyecto, se elaboró un documento titulado, "Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas: Conjunto de Principios y Párrafos del Preámbulo". A partir de entonces, cada año en sesiones públicas y en mesas de trabajo, el proyecto ha sido revisado, sin que hasta la fecha se haya logrado su aprobación definitiva.

---

las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y vigente a partir del 2 de septiembre de 1990, en su artículo 30 dispone:

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

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

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

En la primera parte, se proponen algunos principios generales y se garantiza a los pueblos indígenas un nivel igual al de los demás grupos, su derecho a la plena participación y su derecho a mantener sus características distintivas y su autodeterminación. El artículo 3<sup>o</sup><sup>207</sup> es considerado por las organizaciones, como un requisito respecto a los demás y un punto fundamental del texto.

En la segunda parte, se afirma el derecho de los pueblos indígenas a la vida y la existencia y, particularmente, condena “el etnocidio o el genocidio cultural” (art. 7). Esta última prevención comprenderá a toda forma de integración forzosa, que pueda privarlos del derecho a preservar y desarrollar su identidad étnica, sus tradiciones y bienes culturales, así como el derecho a llevar adelante su propio desarrollo cultural. Salvo el instrumento que proscribió el genocidio en general, el concepto de etnocidio, como genocidio cultural, no existe en otros instrumentos de derechos humanos de la ONU.

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

---

<sup>207</sup> Art. 3: “Los pueblos autóctonos tienen el derecho a disponer de sí mismos. En virtud de este derecho, ellos determinan cuál va a ser su estatuto político y aseveran libremente cuál será su desarrollo económico, social y cultural”, quedando entendido que “tienen el derecho de mantener y de reforzar sus especificidades de orden político, económico, social y cultural, así como sus sistemas jurídicos” (Art. 4). NORBERT ROULAND, *Op. Cit.*, p. 335.

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

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

La sexta parte se refiere, a los derechos a la tierra y los recursos, reconociendo el título colectivo de la tierra, la restitución de territorios perdidos, la preservación de medio ambiente y el control sobre el desarrollo de sus tierras. Los seis artículos de esta parte, constituyen la base para los derechos a la tierra y de recursos que aspiran lograr los pueblos indígenas. En el artículo 25 se subraya la relación espiritual y material que los pueblos conservan con sus tierras.

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

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

Se aclara que, una Declaración implica obligaciones para los Estados que la ratifican. Una Declaración en las Naciones Unidas es un instrumento no obligatorio, cuya única fuerza, la moral, sirve como punto de referencia para el establecimiento de la legislación nacional, así como en los tribunales. Proclama las aspiraciones en materia de derechos humanos a las que

pueden responder las políticas del Estado, además, de ser un intento por ajustarse a los principios básicos de los demás instrumentos jurídicos internacionales.

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

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

Existen aspectos controvertidos acerca de su contenido, el de mayor dificultad es el uso en plural, del término "pueblos" en el artículo 3º. De la misma forma, hay varios derechos a los que se les califica de colectivos, como el derecho a existir en calidad de pueblos distintos (art.6), el derecho de escoger su ciudadanía (art. 32), el derecho de determinar las responsabilidades de los individuos hacia sus comunidades (art. 34). Y los hay también que son simultáneamente individuales y colectivos, como la protección contra el etnocidio o el genocidio cultural (art. 7), el derecho a conservar sus distintas identidades (art. 8), y de pertenecer a una comunidad o a una nación autóctona de conformidad con sus tradiciones (art. 9). Por otro lado, el proyecto jamás ha contenido una definición de los autóctonos.<sup>208</sup>

Algunos Estados lo rechazan al interpretarlo como el reconocimiento al derecho a la autodeterminación, de acuerdo con el artículo 1º, en común de los dos Pactos sobre Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los pueblos indígenas alegan, que el no reconocer su identidad colectiva, es en sí un acto de discriminación prohibida por la legislación internacional de derechos humanos.

---

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 336.

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

En los términos en que está elaborado es bastante halagador, sin embargo, se presenta el problema fundamental, el de su aprobación y consecuente concreción. Hasta hoy este instrumento se encuentra sujeto a debate, tanto por parte de las instancias protagonistas, así como por el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas.

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

#### **4.3. Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas por la OEA en 1999.**

Dentro del proceso inicial, tendiente a la elaboración de un Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se encuentra que, como respuesta a las recomendaciones de los congresos indigenistas, a partir de numerosas consultas con los gobiernos y las organizaciones indígenas de la región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, aprobó un Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, mismo que retoma numerosos elementos del Convenio 169 de la OIT.

Reúne un conjunto de derechos individuales y colectivos, propios de los pueblos indígenas americanos. La Declaración apunta al reconocimiento, la definición y la promoción de esos derechos de conformidad con los principios de la Carta de la OEA, de la soberanía nacional y del Estado sustentado en sus elementos existenciales, a saber su población, su territorio y su poder político. Es dentro de ese marco que se inserta la Declaración, como su propio texto reconoce.

En su artículo XIV, se afirma que los pueblos indígenas, deben gozar de los derechos de asociación, de reunión y de expresión de acuerdo con sus valores y sus costumbres. En el artículo XV, se consagra el derecho al autogobierno, vale decir el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su estatus político y a promover su desarrollo económico, social, espiritual y cultural y, por último, tienen derecho a la autonomía y al reconocimiento del derecho indígena. Es decir, a que los asuntos propios de las comunidades y de los pueblos, se resuelvan de acuerdo con los principios del derecho indígena, e incluso, el reconocimiento por el Estado de las instancias del derecho indígena para la solución de conflictos.

El objetivo de la Declaración es apoyar y tratar de afirmar este proceso, fijando lo que se podría denominar estándares mínimos, pero interpretados con criterio progresista, y entraña, por supuesto, la aspiración de que esto pueda ser reconocido en las Américas, al menos como Declaración.

Siete principios emanan de su contenido, están en la base del Proyecto como un todo y se expresan en cada uno de sus artículos. Dichos principios generales son los siguientes:

1. El reconocimiento explícito por la comunidad de Estados americanos, del valor de sus pueblos indígenas y sus culturas, de su integridad cultural, de su dignidad y de sus aportes de distinto tipo.
2. El carácter pluricultural de nuestras sociedades. Reconocimiento, no de la diversidad del "otro indígena", sino de la diversidad y riqueza interna de cada uno de los Estados, y de la importancia de un marco nacional común digno para todos los sectores.
3. La integridad del Estado. El Estado debe ser íntegro en un sentido ético, sin duplicidad ni discriminaciones y, a la vez, debe mantener su unidad, integrada por sus distintos sectores, dimensiones y aspectos con toda la dinámica interna que enriquece esa unidad y mantiene esa integridad.
4. El principio de la inherencia de los derechos indígenas. Es decir, que los pueblos indígenas, en virtud de su preexistencia originaria, y de su continuidad social y cultural en los Estados

contemporáneos, poseen una situación especial, una condición inherente que es fundamento jurídico de derechos.

5. El derecho de los pueblos indígenas a su autogobierno y autonomía interna. Este principio se relaciona con el principio del reconocimiento a sus culturas, y le otorga vigencia, fundamentando que ese autogobierno sea una aplicación y puesta en práctica de sus costumbres, tradiciones y sistemas de autoridad.

6. La preeminencia y primacía de los derechos humanos. El proyecto adopta y desarrolla la posición filosófica según la cual se concibe los derechos colectivos, como condición necesaria para el pleno goce de los derechos humanos individuales y, en consecuencia, no se contradicen sino que se complementan.

Siguiendo el precedente del Art. 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; y el Art. 27 del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, que reconocen que existen derechos que solo pueden ser gozados en conjunto con los restantes miembros de una colectividad, la Comisión consideró, que el pleno goce por parte de cada individuo de ciertos derechos individuales, solo es posible si se reconoce dicho derecho al resto de los individuos miembros de esa comunidad, en tanto grupo organizado.

El derecho a utilizar el lenguaje propio, o a profesar una religión o creencia espiritual, no solo requiere el respeto al individuo de hacerlo, sino también el respeto a esa colectividad a establecer sus instituciones, practicar sus rituales, y desarrollar esas creencias o elementos culturales comunes. En el proyecto de Declaración, dicho concepto se plasma en todo su articulado, relativo a derechos culturales, políticos y económicos. Los derechos que se enuncian en él, tienen como sujeto de los mismos a las comunidades indígenas, se refieren a condiciones jurídicas colectivas de las mismas, y pueden ser reivindicados según el caso, sea por los individuos, sea por las autoridades representativas en nombre de la comunidad.

7. La necesidad, de medidas compensatorias especiales, que traten de reparar la discriminación y despojos históricos, sin pretender negar ni desandar la historia como tal, pero aceptando las

situaciones reales que sufren muchos de los actuales pueblos indígenas y buscando también, al repararlas, dar plena capacidad de fructificación a su potencialidad.<sup>209</sup>

A partir de dicho Proyecto, durante la última década, varios Estados americanos han adoptado cambios constitucionales y legislativos, mediante los cuales se reconoce, alguna forma de autonomía de los pueblos indígenas.

---

<sup>209</sup> <http://www.summit-america.org> (Sistema de Información de la cumbre de las Américas, FORO DEMOCRATICO, DEMOCRACIA Y DERECHOS INDIGENAS)

## 5. LOS TRATADOS EN MATERIA INDÍGENA APROBADOS EN MEXICO.

México ha ratificado, por conducto del Senado de la República, la gran mayoría de los tratados en materia de derechos humanos, y son por ello parte del catálogo mexicano de protección a los derechos humanos con rango de Ley Suprema. Entre los principales, se citan los siguientes:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado el 23 de marzo de 1981.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado el 23 de marzo de 1981.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado el 23 de marzo de 1981.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada el 20 de marzo de 1975.
- La Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, ratificada el 23 de enero de 1996.
- Convenio 169 de la OIT

De acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución, los tratados y convenciones internacionales que México ratifique, se convierten en normas de orden interno. En consecuencia, los derechos humanos, salvo aquellos respecto de los cuales el país realizó reservas o declaraciones interpretativas, contenidas en esos instrumentos internacionales, son parte de las leyes mexicanas.

En esta forma, si se violara un derecho humano, no contenido en la Constitución, pero si en un tratado internacional y esa norma no fuere denunciada, se puede al respecto, buscar la protección judicial, tal y como si ese derecho humano estuviera garantizado en nuestra Constitución.

### **5.1. Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, ratificado por México en 1991.**

Una reunión de expertos convocada en 1986, por el Consejo de Administración de la OIT, en la que también participaron expertos indígenas, concluyó que era necesario actualizar el Convenio número 107, ya que este ordenamiento fue multicriticado por su conceptualización difusa o por ser considerado como un documento integracionista, que no toma en cuenta a los sujetos sociales allí referidos. Elementos que aunados a un resurgimiento del movimiento indio en América Latina, determinaron que la OIT-ONU a partir de su reunión N° 231, de noviembre de 1985, llamara a la revisión del Convenio 107. Fue de esta forma que el 7 de junio de 1989, la conferencia general de la OIT, revisó y aprobó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El Convenio 169 se convierte en un instrumento legal, con carácter obligatorio para aquellos países que lo ratifican. Sin embargo, antes de ser ratificado, sirve como una guía de acción para los gobiernos. Es el instrumento internacional más completo y actualizado sobre las condiciones de vida y trabajo de los pueblos indígenas y tribales.

Este Convenio promueve el respeto a las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Asume que éstos seguirán existiendo como parte de sus sociedades nacionales, manteniendo su propia identidad, sus propias estructuras y sus tradiciones. Asimismo, se funda en el principio de que estas estructuras y formas de vida, tienen un valor intrínseco que necesita ser salvaguardado.

El Convenio 169 está integrado por diez apartados, a saber: Parte I Política general, Parte II Tierras, Parte III Contratación y condiciones de empleo, Parte IV Formación profesional, artesanía e industrias 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, Parte IX Disposiciones generales, y Parte X Disposiciones finales<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, "Derecho Indígena", Porrúa, México 2002, p. 263.

Este ordenamiento, entró en vigor en México el 1º de septiembre de 1991. La ratificación por parte del Senado, lo hace válido en todo México, en función del artículo 133 constitucional y porque la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, firmada el día 23 de mayo de 1969 y ratificada el 29 de septiembre de 1972, textualmente en su artículo 26 establece: *"todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena Fe"* y en su artículo siguiente agrega que, *"una parte no podrá invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"*.<sup>211</sup>

Este precepto señala, una mayor jerarquía de la norma jurídica internacional, frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

Con la revisión del Convenio 107, se lograron los siguientes puntos en el Convenio 169, en éste, se presenta indirectamente una definición de lo que debemos entender por los pueblos indígenas, al establecer que, "los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones los distinguen de la colectividad nacional o aquellos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en los países en la época de la conquista o colonización que aún conserven sus propias instituciones".<sup>212</sup> Se señala que, para la identificación de estos pueblos, es requisito indispensable que aún conserven la conciencia de su identidad.

El término "pueblo",<sup>213</sup> se adopta en lugar de poblaciones, por los alcances jurídicos que esto implica. Este término da un reconocimiento a la identidad propia de éstos.

La participación es otro de los temas que aborda el Convenio, el cual consiste en el derecho a ser consultados, cuando se prevean medidas legislativas o de carácter administrativo, que les afecten de manera directa. A dichas consultas, no deberá presentársele una interpretación

---

<sup>211</sup> <http://www.indigenas.oit.or.cr>.

<sup>212</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, "Etnicidad y derecho, un diálogo postergado entre los científicos sociales", Cuadernos del Instituto, UNAM, México 1996, p. 233.

<sup>213</sup> El principal avance del Convenio 169 consiste en la utilización del término "pueblos" y no "poblaciones" indígenas, lo cual otorga implícitamente cierto grado de organización social y cultural propia a esas poblaciones, que se tiene que respetar. El Convenio está orientado hacia el tratamiento equitativo de las poblaciones indígenas, el reconocimiento y la protección de su especificidad en torno a su cultura, formas de organizarse socialmente y de establecer sus prioridades de desarrollo de acuerdo con sus costumbres. Al mismo tiempo, la referencia al término "pueblos" evitó ciertamente tomar posición sobre la cuestión de la capacidad de dichos pueblos de lograr su soberanía. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando "Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT", UNAM, México 2000, p. 163.

rígida. “El hecho de que los gobiernos tengan que consultar a los pueblos interesados no significa que deberán obtener el acuerdo o el consentimiento de tales pueblos sobre las cuestiones objeto de la consulta para que los gobiernos puedan proceder o actuar”<sup>214</sup>

Se adopta el término tierras en lugar de territorios, ya que los estados consideran que el empleo de la palabra “territorios” plantea problemas, por considerarse como uno de los elementos del Estado y las connotaciones en términos de soberanía que esto representa. Con el término tierras, se permite el reconocimiento de derechos que tienen estos pueblos, sin que se contravengan preceptos constitucionales que atenten contra la soberanía.

El Convenio 169, se aplica a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y a los países independientes, considerados indígenas, por descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o colonización, y que aún conservan sus propias instituciones sociales, culturales y políticas.

La conciencia de su identidad, es un factor importante para determinar a que grupos se aplican las disposiciones del Convenio en comento, y el calificativo pueblos utilizado en el Convenio, no debe entenderse de la misma forma en que se confiere en el derecho internacional.

De acuerdo a sus disposiciones, los gobiernos deben respetar la cultura y valores de los pueblos indígenas, entre los cuales, la relación con sus tierras y territorios cobra gran importancia. El término tierras y territorios se refiere a la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan, por lo que, el Convenio hace énfasis en la necesidad de reconocer a los pueblos indígenas, el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, salvaguardando su derecho a hacer uso de ellas, continuando así con sus actividades para su subsistencia.

La división del instrumento abarca un preámbulo, de 10 partes y 44 artículos. Sin el ánimo de profundizar en su contenido, me limitaré a una breve cuanto útil referencia de los aspectos más importantes.

---

<sup>214</sup> HERNANDEZ PULIDO, J. R., La OIT y los pueblos indígenas y Tribales Boletín Instituto de Investigaciones N°. 82, UNAM, p. 35.

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

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

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

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

A pesar de su aprobación y aplicación de dicho, no es suficiente que exista algo por escrito para que se deba cumplir. Los derechos de los pueblos indios van a respetarse, en la medida en que se logre un cambio estructural, de los Estados nacionales en los que viven los indígenas, cambio que involucra a toda la sociedad.

El Convenio 169 es, por ahora, el instrumento jurídico internacional mas actualizado sobre el tema y constituye la norma mínima, en tanto que las propuestas declarativas a favor de los

pueblos indígenas, en el seno de las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano, aun no se dan, pero que en todo caso, tendrán un carácter político-moral. En cuanto al Convenio 169, como lo señala la propia OIT, “Aun cuando su ratificación por parte de los países es lenta, este Convenio ha tenido una influencia significativa en la definición de políticas y programas nacionales, y también ha dado pautas para la formulación de directrices y políticas de varias agencias de desarrollo”.<sup>215</sup>

Es importante que el gobierno de México, cumpla con sus compromisos internacionales, para que a su vez, se de un verdadero reconocimiento a los derechos de los pueblos indígenas.

Con la firma de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, el 19 de febrero de 1996, el gobierno estuvo cerca, no sólo de cumplir con las demandas de los indígenas de todo el país, sino también de regirse cabalmente por los compromisos adquiridos con la comunidad internacional, concretamente con dicho convenio, del que se desprenden los mínimos derechos humanos para los pueblos indios, como son, de contratación laboral y condiciones de empleo, de formación profesional, artesanías e industria propias, de seguridad social y salud, de educación y medios de comunicación y de acentuación política y administrativa, entre otras.<sup>216</sup>

El Convenio 169 establece un conjunto de normas mínimas internacionales, a la vez que mantiene las puertas abiertas para que, en aquellos países en donde sea posible hacerlo, se adopten normas más avanzadas.

## **5.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981.**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Ha sido ratificado por 90 estados. Tomo vigencia el 3 de enero de 1976.

En él se consagran, derechos relativos a la libre determinación de todos los pueblos, para fijar su condición política y las pautas para su desarrollo económico, social y cultural. El deber de

---

<sup>215</sup> . ORDÓÑEZ CIFUENTES, “Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT”, Op. Cit., p. 5.

<sup>216</sup> Ibidem, p. 167.

los Estados al bienestar socioeconómico, mediante una sociedad democrática. Se establecen derechos laborales y sindicales, de asistencia a la familia, de educación y capacitación, de respeto a la investigación y a la actividad creadora.

Este pacto implanta el compromiso de los Estados partes, para la presentación de informes sobre las medidas que se vayan adoptando, a fin de asegurar el respeto a los preceptos contenidos en él.

El Pacto refleja los derechos estipulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para nuestro interés, ha sido incluida una disposición fundamental, que se refiere al derecho de libre determinación de todos los pueblos y al disfrute y a la utilización plena y libre de sus riquezas y recursos naturales. Al respecto, el artículo 1º dice:

*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.*

El artículo 2º se refiere a: *Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*

Por su parte, el artículo 3º dice: *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.*

El artículo 13 se refiere al derecho a la educación:

*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. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a 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.*

El artículo 15 aborda el derecho a la cultura, pero lo hace exclusivamente en términos individuales:

*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 del 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 que los Estados partes en el presente Pacto deberá 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.*

Cuando los estados persiguen políticas integracionistas y asimilacionistas, cuyo objetivo final es la desaparición de las culturas indígenas, entonces puede decirse que practican el etnocidio y violan el artículo 15 del PIDESC.<sup>217</sup>

Por último, el artículo 25 se refiere al derecho de los pueblos, al disfrute y utilización de los recursos naturales. De nuevo se encuentra el problema que plantea la definición del término “pueblo”, *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>217</sup> STAVENHAGEN RODOLFO, Op. Cit., p. 128

### **5.3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) en 1976 de la ONU, ratificado por México en 1981.**

Aprobado por la Asamblea General de la organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante Resolución 2200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 23 de marzo de 1976. México lo ratificó el 24 de marzo de 1981, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de mayo de mismo año. Ha sido ratificado por 86 estados.

El artículo 1º es idéntico al del PIDESC. El artículo 27, se refiere a las minorías étnicas, y al respecto dice: *“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”*.

Este artículo, es el que mayor relevancia tiene para las poblaciones indígenas, de entre los pactos y diversas declaraciones de la ONU, aunque no se refiera directamente a las minorías indígenas.

En 1948, cuando fue aprobada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Asamblea general, descartó específicamente la posibilidad de referirse a los derechos de las minorías y encargó a la subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, que se ocupara de ellas. El artículo 27, es el resultado de muchos años de discusiones y controversias en el seno de la subcomisión. Sin embargo, se puede observar en primer lugar que, al introducir el texto con la frase: “En los estados en que existan minorías”, el artículo 27, deja totalmente abierta la cuestión de la definición de “minorías”, y se ha visto que determinados estados niegan la existencia de minoría alguna dentro de sus fronteras.

En segundo lugar, el artículo se refiere claramente a derechos individuales (“las personas que pertenezcan a dichas minorías”) y no a derechos colectivos, aun cuando admite que estos derechos deben ser disfrutados por los individuos “en común con los demás miembros de su grupo”. Sin embargo, las minorías como grupo no son consideradas. Se considera ésta como, una deficiencia importante del artículo 27, ya que algunos derechos colectivos, sociales y

culturales, sólo pueden ser disfrutados por comunidades organizadas, que son reconocidas como tales.

En tercer lugar, los derechos de las minorías son protegidos negativamente: *“no se negará a las personas que pertenecen a tales minorías el derecho ..”*, y el texto no impone a los Estados, ninguna obligación de apoyar activamente el derecho de las minorías, a disfrutar de su propia cultura e idioma, o de practicar su propia religión.

En cuarto lugar, el artículo no hace mención explícita de minorías nacionales o de pueblos indígenas, y éstos han manifestado reiteradamente en los foros internacionales, que no se consideran a sí mismos como “minorías” y que deben recibir de la comunidad internacional, un tratamiento distinto al de las minorías.

Como complemento formal a las disposiciones del Pacto, el 23 de marzo de 1976, entró en vigor el Protocolo Facultativo del propio Pacto, en donde sobresale la facultad del Comité de Derechos Humanos, para recibir y considerar comunicaciones de individuos, que estimen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el instrumento básico, siempre que el Estado en el que ocurrieron los hechos haya suscrito el Protocolo.<sup>218</sup>

El Protocolo facultativo del PIDCP, aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI) en 1996, está en vigor desde el 23 de marzo de 1976 y ha sido ratificado por 38 estados. El Protocolo dice en su primer considerando: *“Considerando que para asegurar el logro de los objetivos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante denominado Pacto) y la aplicación de sus disposiciones sería conveniente facultar al Comité de Derechos Humanos en la parte IV del Pacto (en adelante denominado el Comité) para recibir y considerar, tal como se prevé en el presente Protocolo, comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos enunciados en el Pacto”*.<sup>219</sup>

Y para cumplir estos objetivos establece en su artículo 1º que: *“Todo Estado parte en el Pacto que llegue a ser parte en el presente Protocolo, reconoce la competencia del Comité para recibir y considerar comunicaciones de individuos que se hallen bajo la jurisdicción de ese*

<sup>218</sup> LARA PONTE, Op. Cit., p. 219.

<sup>219</sup> STAVENHAGEN RODOLFO, Op. Cit., p. 129-131.

*Estado y que aleguen ser víctimas de una violación, por ese Estado parte, de cualquiera de esos derechos enunciados en el Pacto. El comité no recibirá ninguna comunicación que concierna a un Estado parte en el pacto que no sea parte en presente Protocolo”.*<sup>220</sup>

Bajo este Protocolo, los individuos pueden acudir ante un órgano especializado de la ONU (el Comité de Derechos Humanos), para denunciar violaciones.

Destaca, a partir del reconocimiento a la soberanía de los Estados, para determinar su forma de gobierno y operación democrática, la obligación de los Estados partes para respetar y garantizar en su jurisdicción, los derechos reconocidos en el texto del propio Pacto, y las situaciones excepcionales para proceder a la suspensión de sus obligaciones.

En general, consagra los principios de igualdad civil, el derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal, el derecho de tránsito, de residencia, de pensamiento, conciencia y religión, así como la participación del ciudadano, en la dirección de asuntos públicos y de votar y ser elegido.

---

<sup>220</sup> Idem

## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO TERCERO.

**PRIMERA.-** Actualmente la América Indígena está constituida por más de 550 tribus. La Constitución de los Estados Unidos confiere al gobierno federal la autoridad para establecer relaciones con las tribus reconocidas federalmente dentro del territorio nacional, en condición de gobierno a gobierno. No obstante, su independencia está condicionada al poder excepcionalmente amplio del Congreso para modificar su régimen jurídico. Muchas tribus han adoptado Constituciones, mientras que otras, operan bajo artículos de asociación u otros cuerpos legislativos y algunas todavía tienen sistemas tradicionales de gobierno. La legislación vigente, les otorga un derecho continuado a la autonomía en sus asuntos internos, a la libre determinación y se les considera entes soberanos, con facultades de autogobierno en materia local. El gobierno federal está obligado a protegerlos y a mantener un conjunto de responsabilidades fiduciarias en su representación. Los derechos individuales y colectivos pueden coexistir en el contexto indígena, sin quebrantar los derechos individuales, que se encuentran firmemente arraigados, en la disposición internacional de derechos humanos.

**SEGUNDA.-** La Constitución de Canadá, reconoce tres grupos distintos de indígenas: las Primeras Naciones, los Inuit y Métis. Se afirma y protege los derechos aborígenes y de tratados, particularmente el derecho a la caza, la pesca, la caza con trampa y la recolección, que constituyen todavía, un componente vital de la base económica de las comunidades. Se preserva el derecho exclusivo de negociar con ellos y adquirir sus tierras, esto último mediante tratados. Sin embargo, el nuevo texto constitucional ratifica la distinción entre minorías y autóctonos. Estos derechos son de naturaleza colectiva, los autóctonos constituyen entidades constitucionales aparte, que no se fundamenta en la raza, sino en las reglas determinadas para cada grupo en cuestión, que definen criterios de pertenencia, en los que puedan entrar la residencia, la autodefinición, la condición adoptiva, etc.

**TERCERA.-** Existen minorías culturales, lingüísticas y étnicas por toda Europa. En la mayoría de las Constituciones de algunos países, no se encuentran expresadas normas claras sobre las minorías y los derechos de sus integrantes. En algunas otras, se encuentran disposiciones sobre la igualdad de derechos de todas las personas, y la prohibición de discriminaciones por razón de raza, situación económica, social, cultural, política o religiosa o por cualquier otro motivo. Sin embargo, en algunos países no se respetan en su totalidad dichas disposiciones.

*CUARTA.- El sistema de Naciones Unidas, se ha ocupado poco de las poblaciones indígenas en el mundo. Tema que se enmarca en la legislación internacional, relativa a los derechos humanos en general. La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se observa como un instrumento jurídico, de carácter obligatorio, que no tiene carácter vinculante, pero que tiene fuerza moral y política, con capacidad suficiente para ejercer arbitraje y garantizar la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.*

*El Proyecto de Declaración Universal Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Son mecanismos internacionales a raíz de los cuales, varios Estados americanos han adoptado cambios constitucionales y legislativos, que permiten el reconocimiento a sus derechos, y alguna forma de autonomía de los pueblos indígenas.*

*QUINTA.- México ha ratificado la gran mayoría de los tratados en materia de derechos humanos, elevados al rango de Ley Suprema. El Convenio 169, se convierte en un instrumento legal, con carácter obligatorio para aquellos países que lo ratifican. Antes de ser ratificado, sirve como una guía de acción para los gobiernos. Es el instrumento internacional más completo y actualizado sobre las condiciones de vida y trabajo de los pueblos indígenas y tribales. Es importante que el gobierno de México, cumpla con sus compromisos internacionales, para que se de un verdadero reconocimiento a los derechos de estos pueblos.*

## CAPITULO IV. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XX.

*SUMARIO: 1. Los reclamos de los Indígenas y respuesta del Estado. 1.1. Instituto Nacional Indigenista. 1.2. Centros Coordinadores Indigenistas. 1.3. PRONASOL. 2. Movimiento Zapatista. 2.1. Ejército Zapatista de Liberación Nacional. 3. Propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). 4. Iniciativa del Presidente Fox y los Zapatistas en la Cámara de Diputados. 5. Análisis de la reforma Constitucional del 2001. 5.1. Artículo 1. 5.2. Artículo 2. 5.3. Artículo 4. 5.4. Artículo 18. 5.5. Artículo 115. 6. Participación de las Legislaturas en la aprobación de la Ley Sobre Derechos y Participación Indígena.*

En los últimos años se ha realizado en nuestro país, el más amplio debate sobre el derecho indígena y su reconocimiento constitucional. Los derechos indígenas<sup>221</sup> son la columna vertebral del movimiento indígena mexicano y base de la nueva relación entre nuestros pueblos y el estado mexicano.

Suele responderse a la demanda, por el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. La Carta Fundamental, contiene un avanzado capítulo sobre garantías para todos los individuos, incluidos, por supuesto, los indígenas. Por lo tanto, pedir reconocimiento a derechos diferentes, es cuestionar el principio de universalidad, es crear inaceptables regímenes de excepción, derechos especiales, establecer discriminación positiva y, en última instancia, vulnerar uno de los pilares del orden jurídico. Todo ello sería válido, si se plantearan derechos para los indígenas en tanto personas.

Una de las instituciones políticas cruciales de los pueblos indígenas de México, es su sistema normativo de regulación y sanción, esto es, su propio derecho.

---

<sup>221</sup> Los derechos indígenas, entendidos como el "conjunto de exigencias y demandas planteadas por nuestros pueblos ante el Estado mexicano para dar solución a los añejos problemas de desigualdad, exclusión, marginación, discriminación y en general la colonización a las que hemos estado sometidos", tienen una naturaleza esencialmente colectiva. Esto tiene sentido, en tanto se intenta concebir al Estado más allá de la individualidad de quienes lo conforman, para trascenderlo y ver a México como un conglomerado formado por colectividades culturalmente diferenciadas. Desde esta perspectiva, no hablamos solamente de derechos individuales de los mexicanos sino también de derechos colectivos, cuyos sujetos son las comunidades y pueblos existentes en el marco de dicho Estado. De igual manera, cuando hablamos de los derechos indígenas nos estamos refiriendo a un conjunto de demandas a las que nuestros pueblos nunca han renunciado. Por el contrario, son exigencias que han estado latentes en la vida cotidiana de nuestras comunidades desde hace mucho tiempo. Tienen por tanto una dimensión histórica, dándole mayores raíces y sustento a los planteamientos sostenidos actualmente frente al Estado. <http://www.ezln.org/revistachiapas/ch7regino.html>

En un principio se le denominó “Usos y costumbres” o “prácticas y costumbres jurídicas”, más adelante, “derecho consuetudinario”, y actualmente se reconoce que se trata de un sistema completo, con autoridades, normas, procedimientos y formas de sanción, que le dan la dimensión de un derecho, el derecho indígena. Por lo tanto, su reconocimiento tiene el carácter de jurisdicción indígena.<sup>222</sup>

El derecho indígena es no sólo un cuerpo procesal, sino sustantivo, que se estructura a partir del reconocimiento del derecho del pueblo indígena, a reproducirse y desarrollarse en cuanto tal. Esto es, implica su derecho a contar con un territorio como base político-cultural de su existencia como pueblo, a tener acceso y control del uso y disfrute de los recursos naturales visibles e invisibles, a proteger y enriquecer su propio patrimonio cultural, a elegir sus propias autoridades y sistemas de gobierno, a decidir sus formas de convivencia y organización social, a contar con su religiosidad propia, a aplicar y desarrollar sus sistemas normativos, a preservar y enriquecer sus lenguas, saberes y tecnologías propias, y a promover un desarrollo que sea socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y culturalmente sostenible.

El derecho indígena, es una fuerza cohesiva importante en los pueblos y comunidades indígenas. Representa uno de los elementos centrales de la identidad étnica, y un vector crucial para la reproducción de los intereses colectivos.

Muchos rasgos de los sistemas normativos actuales, son resultado de sus condiciones de subordinación y exclusión. En buena medida, es también un derecho de resistencia mediante el cual, los pueblos y sus comunidades, han logrado sobrevivir en condiciones particularmente adversas.

Una primera dificultad, ha sido el carecer de un verdadero reconocimiento por parte del sistema jurídico nacional, el cual se estructura según una concepción monocultural excluyente, que no ha aceptado del todo, la existencia de ese otro derecho como parte de la realidad pluricultural de la nación, ni como parte de la riqueza del pensamiento jurídico en el país.

El sistema jurídico, como conjunto de normas reguladoras de la vida social, por lo general ha homogeneizado e impuesto el criterio monoétnico, de escaso respeto al pluralismo jurídico y a

---

<sup>222</sup> INI, “Estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México”, Op. Cit., p. 419

la diversidad cultural. El Estado, como conjunto de elementos que sintetizan la vida social, ha impuesto “su” derecho nacional, sin considerar las categorías particulares de las comunidades indígenas.<sup>223</sup>

Dado que, el sentido central del derecho indígena, es garantizar la reproducción del pueblo como una unidad sociocultural diferenciada y mantener su integridad, es un derecho con procedimientos incluyentes y complejos procesos de conciliación, que buscan un buen arreglo entre los miembros de la comunidad.

La demanda del reconocimiento a los sistemas normativos de regulación y sanción, está ligada al reclamo de la autonomía, y constituye una de las líneas maestras de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Debe considerarse que los derechos indígenas, en tanto derechos colectivos, están siendo planteados desde el marco de una nueva concepción de los derechos humanos, en un afán totalmente complementarista. Es decir, se pretende armonizar y complementar los derechos individuales con los derechos colectivos, para así, darles una doble dimensión a los derechos humanos. No se trata de que unos excluyan a los otros, sino de ver su interdependencia mutua.

Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, en torno a los cuales giran las demandas de estos pueblos y organizaciones, se pueden sintetizar básicamente en 5 conceptos o enunciados:

1. “El derecho al reconocimiento como pueblos o el derecho a la diferencia,
2. El derecho a la libre determinación mediante la autonomía,
3. El derecho a las tierras y territorios indígenas,
4. El derecho al reconocimiento de los sistemas jurídicos propios, y
5. El derecho al desarrollo desde una óptica propia”.<sup>224</sup>

<sup>223</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo, Op. Cit., p. 47

<sup>224</sup> Aparte de esos aspectos fundamentales, existe en las comunidades un conjunto de rasgos culturales que refuerzan lo anterior y que fundamentalmente son:

- El Derecho indígena, en tanto sistema normativo propio para la regulación de la convivencia interna.
- La lengua indígena, que sería uno de los elementos fundamentales que sustentan su identidad.
- La Educación indígena, entendida como un sistema de formación integral propio para la recreación de la vida y la naturaleza.
- La religiosidad indígena, que podríamos definir como la forma autóctona de concebir, entender y relacionarnos con el Creador y Dador de vida.
- La Cosmovisión indígena, que sería el conjunto de experiencias, conocimientos y creencias que le dan sustento explicativo y de justificación a todos los aspectos de la vida comunal.

Si los derechos fundamentales enunciados anteriormente, son la expresión jurídica esencial que han adquirido hoy día las demandas indígenas, para la magna tarea de volver a reconstituir a nuestros pueblos, existen otros elementos que les dan bases, sentido y futuro. Tratándose de aquellos aspectos esenciales, que por milenios le han dado vida a la convivencia comunal, parten en lo fundamental de los conocimientos y la cosmovisión, que les han heredado los antepasados y que hoy día siguen siendo recreados por los pueblos.

A raíz del movimiento armado que se manifiesta el primero de enero de 1994 en Chiapas, encabezado por el EZLN, se creó dentro de la sociedad mexicana, la necesidad de establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, basados en el respeto a sus diferencias, y el reconocimiento y respeto de sus identidades en el marco de un nuevo federalismo.

A partir del diálogo entre el EZLN y el gobierno federal en 1996, se elaboraron cuatro documentos que conforman la base para los primeros acuerdos, estos fueron, pronunciamiento conjunto, propuestas conjuntas, compromisos para Chiapas y acciones y medidas para Chiapas.

El gobierno asumió que normaría en materia de pueblos indígenas, en lo concerniente a, pluralismo, sustentabilidad, integralidad, participación y libre autodeterminación. En estos cinco puntos, se encuentra inmersa la necesidad de reconocer a los pueblos indígenas como tales en nuestra Constitución.

Ante esto, varias son las propuestas e iniciativas de ley, que se han presentado al Congreso de la Unión, a fin de dar un marco jurídico capaz de establecer derechos, por los que han venido pugnando los pueblos indígenas. Entre estas propuestas se encuentran:

- La Iniciativa de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígena presentada por la Comisión de Concordia y Pacificación el 29 de noviembre de 1996.
- La Iniciativa de Reformas Constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso con fecha 15 de marzo de 1988.

---

o La identidad indígena, como el elemento que los hace sentirse diferentes y alimentadores de la diversidad humana mundial. [http:// www.ezln.org/revistachiapas/ch7regino.html](http://www.ezln.org/revistachiapas/ch7regino.html)

- Iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal el 5 de diciembre del año 2000.

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, ha sido un proceso que enfrenta dos visiones del México contemporáneo, la que considera que somos un país mestizo, es decir, monocultural, y la que considera que somos una sociedad pluricultural. La primera está basada en un proyecto de nación que negaba implícitamente la diversidad cultural, y la segunda se funda en la constatación histórica de la heterogeneidad cultural.<sup>225</sup>

Finalmente se está buscando el reconocimiento constitucional, a una realidad social, que permanece a contrapelo de la pretensión de homogeneidad y de igualdad. Los pueblos indígenas persisten, han practicado y practican formas de organización social y política, y cuentan con culturas diferentes que, por lo demás, están en nuestras raíces como nación.

Hoy día, los indígenas reclaman garantías, para ejercer su derecho a tener voz propia en todos los ámbitos de la vida nacional.

A fin de dar cuenta del perfil de la reforma constitucional, y ubicar el sentido de la demanda indígena, de las propuestas jurídicas que la expresarían y del efecto de las modificaciones que propone el gobierno federal. En este capítulo, se enuncian algunos criterios acerca del reconocimiento del pueblo indígena, como sujeto de derecho y, derivado de ello, la libre determinación, autonomía, territorialidad, sistemas normativos y el reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público.

---

<sup>225</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/inst/direc/datper.htm>

## 1. LOS RECLAMOS DE LOS INDÍGENAS Y RESPUESTA DEL ESTADO.

La lucha política por incorporar a la Constitución mexicana, el reconocimiento de los “pueblos Indígenas” como integrantes de la nación, es la expresión formal de que los mismos, han aceptado agregar a sus identidades primordiales esa nueva identidad genérica, multiétnica, como medio para exigir, con unidad, un nuevo trato del Estado y de la sociedad nacional.

En el proceso de lucha, por la conservación de sus identidades y sus derechos, los pueblos indígenas han avanzado desde la pelea por la propiedad de la tierra, hasta la disputa por el control de sus territorios y sus recursos naturales, y desde la defensa inicial por la conservación de sus lenguas y culturas, hasta el combate por su autonomía. A esa compleja batalla, la han acompañado luchas campesinas, urbano-populares, estudiantiles, partidistas y hasta movimientos armados, en muchas ocasiones sin que sus aliados comprendieran la especificidad de sus demandas, ni la importancia de su lucha.

Actualmente hay cambios importantes en el derecho indígena, gestados en las propias fuerzas internas de los pueblos y sus comunidades. Es notable el surgimiento de demandas, tanto en materia de nuevos derechos, como en el ámbito de las autoridades, las normas, los procedimientos y las formas de sanción.

El proyecto de nación en su origen, es amplio e incluyente, pero la práctica política ha privilegiado el desarrollo de ciertas regiones y actividades económicas, por sobre lo más importante que es la gente. Esto ha llevado, a la tolerancia de la presencia y la demanda indígena, pero no al compromiso y la atención efectiva, que reivindicque a nuestros pueblos.

En los últimos años, las diversas organizaciones que constituyen el movimiento indígena nacional, han impulsado la lucha contra las desigualdades y las injusticias que padecen los pueblos indígenas. Es una lucha contra la marginación y la exclusión, que mantienen sumidas en la pobreza extrema, en el olvido y el abandono, a la mayoría de nuestra población. Este movimiento expresa el reclamo que cuestiona permanentemente la pobreza de nuestro Estado mexicano, el cual, no obstante los altos objetivos del proyecto nacional, ha mostrado su incapacidad para ofrecer soluciones satisfactorias, a las demandas históricas de estos grupos.

Una de las formas de responder en algo a las necesidades de estos pueblos, ha sido la aplicación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, concebido a mediados del siglo XX y el nuevo indigenismo del siglo XXI, en el marco de la autonomía y libre determinación que demandan los pueblos indígenas.

### **1.1. Instituto Nacional Indigenista.**

El Instituto Nacional Indigenista (INI), se creó por decreto presidencial en 1948, como un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con el propósito de investigar la situación prevaleciente en las comunidades indígenas del país, sus recursos y su problemática, así como determinar los programas gubernamentales por aplicar y, finalmente, organizar la función de las diversas Secretarías de estado, que deberán participar en la búsqueda de soluciones de los problemas detectados, mediante una acción coordinada e integral.

Los principios que rigen la acción del INI, son el respeto al libre desarrollo de los pueblos indígenas y la creación de condiciones equitativas de participación y decisión, con pleno reconocimiento a su diversidad cultural.

Entre las funciones del Instituto, se encuentran las siguientes: Investigar los problemas relativos a los indígenas del país, estudiar, promover y llevar a cabo las medidas de mejoramiento que requieran los núcleos indígenas, coordinando la acción de los órganos gubernamentales competentes, difundir los resultados de sus actividades, así como realizar obras de mejoramiento de las comunidades indígenas.

La acción del INI debe entenderse como la de un promotor, coordinador y colaborador, en los términos de las normas legales y las metas programáticas que lo rigen, de las tareas de las instituciones estatales y de la sociedad respecto a los pueblos indígenas. Así, las tareas del Instituto buscan cumplir dos propósitos, incrementar y concentrar los recursos de la sociedad destinada a las comunidades indígenas, y garantizar la participación indígena de esos esfuerzos y el respeto e intercambio equitativo en lo económico, político, social, y cultural para los pueblos étnicos del país.

El Instituto atiende a una población indígena dispersa en 23 estados de la República, a través de 96 Centros Coordinadores Indigenistas, cuyas acciones son concertadas por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones, además de las oficinas generales del Distrito Federal. Para realizar sus actividades, el INI cuenta con: un hospital mixteco en Cuetzalan, Puebla. La Casa de los Mil Colores, albergue para pacientes de tercer nivel de atención médica ubicado en la ciudad de México. 16 estaciones de radio que forman el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, cuya cobertura alcanza a unos 660 municipios. Dos Centros Nacionales Indígenas en las ciudades de Oaxaca y Morelia. Tres centros de capacitación, además de administrar 1,134 albergues, donde se atiende a más de 58 mil niños indígenas. Asimismo, el INI desarrolla un importante trabajo editorial que promueve, por un lado, las investigaciones que el mismo Instituto ha auspiciado y, por el otro, la literatura de lenguas indígenas, que constituye la voz de los pueblos de México.<sup>226</sup>

En la actualidad, la acción del INI se centra en las siguientes líneas de acción prioritarias: Desarrollo económico, Bienestar social, Procuración de justicia, Promoción del patrimonio cultural, Atención a otras formas de interacción indígena, Investigación, información y documentación.

El INI que surgió con el propósito de integrar a los pueblos indígenas a la vida nacional, en detrimento de su lengua, de su cultura y de su identidad, su política finalmente, derivó en acciones paternalistas, asistencialistas y de tutela, dándose el trato a estos pueblos, como si fueran menores de edad, se menospreció su capacidad de dirección y administración de sus propios programas.

A lo largo de 50 años ha generado un capital social y profesional, y una experiencia institucional y administrativa, como muy pocas instituciones lo han hecho en la administración pública. Uno de los esfuerzos más significativos, se encuentra en las experiencias de los apoyos a las organizaciones indígenas, para generar una política de participación, con la que se fincaron interesantes procesos, que permitirían demostrar la posibilidad de la transferencia de funciones a colectividades étnicas.

---

<sup>226</sup> <http://www.org.org.mx/ini/ini1.html>

Como instrumentos operativos de estrategias de desarrollo rural, lo fueron, Coplamar que con su desaparición se abrió un bache presupuestal, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), los Consejos Comunitarios de Planeación (Cocoplas) y su consecuente acompañamiento que fue, la programación integral y la recuperación de los fondos comunitarios, producto de pequeños proyectos ejercidos para las actividades productivas. El programa más importante fue, el programa rural de abasto, cuya vigencia todavía podemos observar en el medio rural, y del cual, no se ha podido realizar una evaluación a fondo, para valorar su impacto entre la población indígena. Los instrumentos más importantes fueron, los Fondos Regionales para las actividades económicas, los fondos de cultura y la transferencia de recursos para cafeticultores indígenas, ante la desaparición del Inmecafe.<sup>227</sup>

La perspectiva, a partir de esta experiencia, no se ha modificado sustancialmente. Las decisiones de la aplicación de los recursos y de seguimiento para su reasignación, se encuentran sujetas a una visión tecnócrata y economicista, que no permite reflexión alguna acerca de su contribución a la reconstitución de los pueblos.

El proyecto que dio origen al INI en 1948 está agotado y desfasado, la realidad del país ha cambiado radicalmente. El movimiento indígena contemporáneo, que se inició en la década de los años setenta y que alcanzó su mayor desarrollo en 1994 con el levantamiento armado del EZLN, plantea nuevos retos y desafíos al Estado, a las instituciones, a la sociedad nacional y a los propios pueblos indígenas. La autonomía y libre determinación, el autodesarrollo y la participación institucional y política en todos los niveles son, entre otras, las demandas que deben orientar la nueva política indigenista del Estado mexicano.

El 14 de diciembre de 2002, el pleno de la Cámara de Senadores de la República, aprobó la iniciativa que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Esta iniciativa finalmente, fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el 30 de abril de 2003, derogándose la Ley de Creación del INI y creándose la ya mencionada Comisión.

---

<sup>227</sup> México Indígena, Nueva época, núm. 1, agosto de 2002, MORENO DERBEZ, Carlos, "La dura tarea de la reconstitución del Indigenismo", p. 22 y 23.

Dicha Comisión quedo establecida ahora, como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución mexicana.

Con ello, la transformación institucional reclamada por los pueblos indígenas, es un hecho, que pretende dar cumplimiento al mandato constitucional, que establece la creación de instituciones adecuadas, al reconocimiento de los derechos indígenas y a promover el desarrollo integral de los pueblos de México.

Como parte de esta transformación institucional, en julio de 2002, el INI y la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia, realizaron la Consulta nacional sobre pueblos indígenas, políticas públicas y reforma institucional, para presentar sus resultados a las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión.

Con su labor el INI de alguna manera, ha contribuido al desarrollo de las culturas indígenas y ha combatido la situación de desigualdad en que viven estos pueblos.

El INI, ahora llamado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se constituye como una institución garante de sus derechos. Su acción debe orientarse a normar y evaluar las políticas públicas y a convocar a toda la sociedad, a participar en el desarrollo de los pueblos étnicos de México.

## **1.2. Centros Coordinadores Indigenistas.**

Para el cumplimiento de los propósitos, para los que fue creado el INI, concibió, como organismos operativos, los Centros Coordinadores Indigenistas (CCI), los cuales se ubicarían en las zonas indígenas de mayor marginación y pobreza.

Los Centros Coordinadores se instalaron previa investigación antropológica, la que determinaría los programas por realizarse y la metodología por utilizar en una población a la

que, por su situación geográfica, comercial, mercantil, administrativa, etc., acudía la mayoría de los indígenas de la región, población que por otra parte, contaría con las facilidades necesarias para el funcionamiento del Centro Coordinador, como bancos, medios de comunicación, talleres y posibilidades de adquisición de los insumos indispensables.

Los lineamientos generales que debían normar las acciones de los Centros Coordinadores, los cuales se hacían extensivos a las agencias gubernamentales participantes, tenían como fundamento los postulados sostenidos por el INI, que, entre otros, establecían que la acción indigenista debía llevarse a cabo sin imposición ni coacción alguna, por lo que había de contar, para su ejecución, con la aceptación y la participación de la comunidad beneficiada, asumiendo una actitud respetuosa hacia sus usos, creencias y costumbres, previniendo y evitando, en lo posible, las tensiones y conflictos internos y externos que los cambios sociales, económicos y culturales generen.

Tienen bajo su encomienda, la implementación de una acción de tipo integral, en las regiones interculturales de refugio. Para ello coordinan las actividades que las distintas dependencias de la administración, ejercen en su área de trabajo, o implementan directamente la acción integral, cuando los canales administrativos no alcanzan a las comunidades indias.

La heterogeneidad de las comunidades indígenas del país, en cuanto al medio en que se desenvuelven, su grado de desarrollo, su importancia demográfica, su disposición al cambio, su concentración o dispersión y otros muchos factores, han imposibilitado disponer de métodos generales de acción, aún cuando cada Centro Coordinador, ha seguido su propia ruta. Lo propio ha ocurrido con las teorías formuladas al inicio de las actividades del INI, como las relativas a las regiones de refugio y las poblaciones, que han demostrado tener una validez limitada.

El no haber logrado una coordinación institucional impidió, a su vez, el cumplimiento cabal de otro de los ideales básicos de la acción indigenista, propuesta por el INI, referente a, la acción integral, derivada del fracaso de las políticas gubernamentales sectoriales educativas, económicas, o de ruptura del aislamiento físico de las comunidades. Con sus propios e insuficientes recursos, el INI se vio obligado a llevar a cabo sólo una acción interdisciplinaria,

efectiva en cierta medida, pero insuficiente para solventar los múltiples problemas que agobian al indígena.

Con el transcurso de los años, la consecuente evolución de las comunidades nativas, así como la creación de organismo gubernamentales locales o nacionales y el cumplimiento del designio original del INI, de ir cediendo gradualmente sus funciones y la hegemonía, que ejerció durante sus primeros años en las zonas indígenas a las Secretarías de Estado y gobiernos estatales pertinentes, obligaron a los Centros Coordinadores, a modificar sus programas de trabajo para adaptarlos a las nuevas situaciones, siendo en la actualidad efectivos colaboradores en la aplicación de programas nacionales.

En la práctica, los Centros alcanzan un compromiso entre ambas alternativas, a base de equilibrio, entre las funciones de coordinación y de implementación directa. A través de los acuerdos con los órganos de la administración nacional, estatal y municipal. Se conviene en la reglamentación de las funciones, reforzando las que están en marcha o iniciando otras necesarias, en radios de acción y sectores de jurisdicción que los acuerdos determinan.

### **1.3. PRONASOL**

A seis años de que cesó su operación, PRONASOL, fue instrumentado como respuesta al entorno social adverso, a que dio lugar la crisis económica iniciada en 1982 y que consumió prácticamente todo el sexenio inmediato.

Los rezagos sociales acumulados, junto con los efectos de la crisis desencadenada a principios de los ochenta, incidieron de manera directa en el deterioro de las condiciones del campesinado mexicano. Como una forma de contrarrestar los efectos de la crisis, se da origen el 2 de diciembre de 1988, al Programa Nacional de Solidaridad, en el que el Presidente Carlos Salinas de Gortari, establece un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares. Dicho programa buscaba romper el círculo vicioso que reproduce y acrecienta la pobreza.

Conforme a la declaración oficial, la respuesta a estos grupos no podía esperar la completa recuperación económica del país, ni tampoco a que surgieran poco a poco los proyectos para

incorporarse a ellos. La decisión era revertir a la brevedad, los rezagos sociales más graves y crear condiciones para el mejoramiento integral, basado en el trabajo productivo.

PRONASOL señaló que, aunque la pobreza se manifiesta en todo el territorio nacional, se concentra en áreas y grupos poblacionales específicos, donde participa de manera más activa Solidaridad. Las tres vertientes de acción del programa fueron: Solidaridad para el Bienestar, Solidaridad para la Producción, y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

Una parte importante de las acciones que se llevaron a cabo en zonas indígenas, se incluyeron en otros programas de Solidaridad, entre los que destacan, el apoyo a los cafecultores, caminos rurales, electrificación, obras de agua potable, unidades médicas, tiendas de abasto, fondos de producción y municipales, así como la rehabilitación de escuelas. Otras acciones quedaron comprendidas en el Programa de Apoyo a Comunidades Indígenas.

Los proyectos de Solidaridad emprendidos en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista, se agruparon en cuatro áreas, la de desarrollo económico, bienestar social, procuración de justicia y fomento al patrimonio cultural.

En 1989, el INI elaboró el “Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1991-1994”. Este programa como parte del Programa Nacional de Solidaridad, tuvo los mismos objetivos que aquél. Su característica principal fue que, aparte de dar continuidad a acciones ya planteadas por algunas dependencias, se centró en atender aspectos que por diversas circunstancias, dejaron vacíos en la acción pública.

Como parte de los Programas de bienestar social, el INI junto con PRONASOL, también instrumentó en 1989, el “Programa de ayuda alimentaria directa a grupos de riesgo en comunidades indígenas de extrema pobreza”.

El desarrollo del Programa “Fondos Regionales para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, se dio a partir de 1990 en todo el país. Fue el primer esfuerzo para procurar el cambio del perfil productivo de las áreas rurales más pobres, mediante la introducción de cultivos comerciales y la exploración de alternativas productivas congruentes con las potencialidades de cada región.

Los Fondos Regionales de Solidaridad no fueron creados para beneficio sólo de los grupos indígenas, en muchas ocasiones fueron usados como fondos de contingencia frente a desastres naturales o cambios bruscos en los precios de ciertos productos, circunstancias que tuvieron el efecto de reducir drásticamente los ingresos de importantes grupos de productores pobres.

Aunque el número de proyectos y presupuesto asignado a estos grupos, fue reducido, significaron una línea de nuevas opciones de desarrollo indígena. Dicho programa representa una experiencia importante en el diseño de programas de atención a la pobreza.

## 2. MOVIMIENTO ZAPATISTA.

En México como en toda América, las luchas de los pueblos indígenas, antes localizadas sólo en ámbitos locales y regionales, han ido configurando en la segunda mitad de este siglo un nuevo tipo de movimiento social que les da identidad y unidad. Tienen un objetivo común, lograr el reconocimiento de sus derechos históricos y modificar su situación de desventaja dentro de los Estados y frente al conjunto de las sociedades nacionales.

La inserción de la lucha indígena en los procesos de reforma del Estado, se expresó con claridad a finales de los años ochenta y principios de los noventa, pero tuvo su impulso fundamental después de la alianza del movimiento indígena con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), cuando la lucha por la autonomía, se consolidó como demanda unificadora de dicho movimiento. Ésta y otras demandas se difundieron y discutieron a nivel nacional.

La preocupación del movimiento indígena, por resolver sus peticiones en el marco de la actual Constitución Política del país, se sintetiza en sus demandas por la autonomía, que incluye el reconocimiento de sus formas propias de gobierno y organización, la posible participación independiente en contiendas electorales de diferente nivel y la demanda por una circunscripción especial para la población indígena.

El origen del movimiento que hoy se manifiesta, nace de dos grandes reclamos, luchas antirrepresivas y luchas por la tierra. El movimiento Zapatista para constituirse como tal, ha tenido que romper las ataduras que representan las formas arcaicas de dominación estatal que predominan en las regiones indígenas, no es por ello casual que las últimas tres décadas estén llenas de movilizaciones. Muchas de estas luchas, se asociaron con luchas agrarias en todo el territorio nacional.<sup>228</sup>

El levantamiento Zapatista, puso en el centro del debate nacional las demandas de los pueblos indígenas. Significó el arranque de una batalla de opinión pública sobre las mismas y, particularmente, reactivó la organización del movimiento indígena.

---

<sup>228</sup> INI, "Estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México", Op. Cit., p. 447.

No es sino hasta la coyuntura abierta en 1994 que, el movimiento Zapatista empieza a adquirir el carácter de una fuerza con presencia y programas nacionales. El largo proceso de acumulación de fuerzas, llevó al movimiento a ser esencialmente una coordinación de luchas locales y demandas coyunturales, sin una propuesta más aglutinadora.

El levantamiento armado del EZLN el 1° de enero de 1994 en Chiapas, marcó el inicio de un conflicto que rebasa con mucho la dimensión chiapaneca y colocó en el debate público las realidades políticas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, que en mucho tiempo, no habían sido cuestionados tan contundentemente en México.

El movimiento Zapatista, ocurre en un momento en que el régimen político prevaleciente en México durante décadas, presenta claros signos de agotamiento. Además que, cuestionó la legitimidad de todo el régimen. Un grupo de indígenas en armas, puso en evidencia el fracaso de la política salinista, tuvo que recurrir a la violencia para evidenciar la cerrazón y el autoritarismo de las estructuras políticas dominantes, destruyó el mito de la paz social que presumía el régimen del gobierno salinista.

El momento histórico, la naturaleza de las demandas y los integrantes del EZLN, le proporcionaron al movimiento una enorme legitimidad. Así se generó un gran debate nacional, es decir, los temas de la problemática indígena, se conocieron y discutieron en los espacios de decisión pública, delineando un programa de acciones políticas necesarias para enfrentar dicha cuestión. El debate se condensó en los espacios de negociación entre el gobierno federal y el EZLN. El resultado fue la obligación que los indígenas, impusieron al gobierno a firmar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que recogen las demandas de estos grupos en materia de derechos y cultura indígena.

El movimiento Zapatista logró construir una propuesta reformadora, por la que el Estado se ha visto obligado, a reaccionar frente a las iniciativas y propuestas de dicho movimiento. De ahí que, en la actual coyuntura nacional sea el movimiento social más dinámico y propositivo.

Este movimiento coincide con la expansión de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en el país y, en particular, con la formación de un movimiento de derechos humanos.

Las ONG's han sido uno de los instrumentos principales de vinculación entre el movimiento indígena y las fuerzas sociales y políticas de la nación.

Finalmente, el conflicto chiapaneco generó el análisis de dos grandes pendientes mexicanos, la necesidad de un nuevo pacto entre el Estado para el reconocimiento de sus derechos políticos, y la asunción político-jurídica de la naturaleza multicultural y pluriétnica de la Nación mexicana.

### **2.1. Ejército Zapatista de Liberación Nacional.**

Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados en febrero de 1996 por el gobierno federal y el EZLN, son resultado de un intenso proceso de discusión y negociación pública, seguido por la opinión pública nacional e internacional. Un acuerdo al que la Ley para el Diálogo obligaba. Participaron en su redacción, la delegación del Ejército Zapatista y su cuerpo de asesores, así como la representación del INI y la Delegación gubernamental para el Diálogo en Chiapas.

La fuerza de los acuerdos radica en buena medida, en la amplia presencia de probados representantes, líderes y organizaciones indígenas de todo el país. Constituye no sólo un acuerdo formal entre el EZLN y el gobierno federal, sino también, el resultado de una negociación entre el movimiento indígena nacional y las autoridades federales.

Al momento de procesar legalmente los Acuerdos, el gobierno federal dio marcha atrás, argumentando que la ley derivada de éstos, vulneraba la integridad y soberanía del Estado. Desde 1996 hasta el año 2000, el gobierno federal ha persistido en un enfoque que concibe el conflicto como regional, no nacional, sustentado por extranjeros y agitadores profesionales, no por indígenas, descalificando que el problema sea de derechos políticos y defensa de las identidades culturales de estos pueblos.

El diálogo se rompió,<sup>229</sup> el gobierno desplegó una estrategia para desgastar el movimiento eludiendo su atención. El EZLN se replegó y el conflicto quedó en una inestable indiferencia oficial.

---

<sup>229</sup> Los diálogos de San Andrés, entablados entre el EZLN y el gobierno federal, se encuentran suspendidos desde el 2 de septiembre de 1996, según el propio EZLN, las condiciones para restablecerlos son las siguientes: 1.- Liberación de todos los presuntos zapatistas actualmente presos y de las bases de apoyo zapatistas detenidos en el

Los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, representan para los pueblos indígenas del país, el instrumento a través del cual legitiman y ven reflejadas sus demandas de reconocimiento de sus derechos. Su propósito es lograr la concordia y la pacificación con justicia y dignidad, términos que incluyen necesariamente, la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas como culturas diferenciadas del resto de la población. Se pretende también, su participación en un proyecto democrático y de justicia, el papel que tendrá la mujer en cuanto a su bienestar y desarrollo, las condiciones en que deberán relacionarse los distintos sectores en el propio estado chiapaneco, y también precisa, cuál será la participación social y política del EZLN en el futuro.

En la parte medular de documento, se sientan las bases para la creación de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, a través de la modificación del marco jurídico, en el cual se les debería incorporar como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en autonomía. Esto permitiría a dichos pueblos, decidir y ejercer sus formas propias de organización social, política, económica y cultural, aplicar sus sistemas normativos en la resolución de conflictos internos, garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus particularidades culturales, reconocer el derecho que tienen sobre sus tierras y territorios, así como el acceso a los recursos naturales en ellos existentes.<sup>230</sup>

Establece también, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, para que ejerzan una participación directa en la vida política nacional, a través del reconocimiento de sus autoridades tradicionales y sus formas propias de elección. Garantiza la difusión, preservación y enriquecimiento de sus conocimientos, lenguas, y demás elementos constitutivos de sus culturas, así como el acceso a una educación bilingüe e intercultural, que les permita su desarrollo cultural.

---

norte de Chiapas. 2.- Elegir un interlocutor gubernamental con capacidad de decisión, voluntad política de negociación y de respeto de la delegación zapatista. 3.- Instalación y seguimiento de la Mesa I sobre derechos y cultura indígenas. 4.- Propuestas serias y concretas de acuerdos para la mesa de "democracia y justicia" y compromiso de lograr acuerdos en este tema. 5.- Fin al clima de persecución y hostigamiento militar y policiaco en contra de los indígenas chiapanecos y desaparecidos de las guardias blancas (o una ley que las reconozca institucionalmente y las uniforme para que no operen impunemente). SCHJETNAN, Sofia, "Los Acuerdos de San Andrés. El conflicto entre dos proyectos de nación", Examen, Año XI, número 133, diciembre de 2000, editada por el CEN del PRI, p. 26.

<sup>230</sup> LOPEZ BARCENAS, Francisco, et. al., "Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México", Serie Derechos indígenas 1, México 2002, p. 108.

Los Acuerdos abarcan temas fundamentales para el presente y futuro de los pueblos indígenas. Es por ello que un tema sensible, abordado en las mesas de discusión, no se plasma finalmente en el documento, como es, la necesidad de una nueva reforma del artículo 27 constitucional, que garantice la integridad territorial de los pueblos indígenas, independientemente de las formas de tenencia de la tierra. Del mismo modo, en el texto se hegemoniza la concepción de construir y expandir la autonomía desde una base comunitaria y municipal, pero sin constreñirla ni confinarla, en contraste, con la propuesta de decretar desde arriba regiones autónomas pluriétnicas.

Independientemente del tiempo y los procesos necesarios para que los Acuerdos de San Andrés, se reflejen con fidelidad en el texto constitucional, se han convertido en un referente conceptual y programático fundamental, para el movimiento indígena. No son aún una norma constitucional, pero ya son un factor cultural y político incuestionable.

El triunfo de Vicente Fox y el PAN, modifica la naturaleza del régimen político mexicano. Las fuerzas que apoyan a Fox impulsan un proyecto que seguirá orientándose preferentemente hacia el beneficio de los intereses financieros, empresariales y transnacionales. Es evidente que las tendencias democratizadoras del sistema político, potenciadas por la alternancia en el poder federal, pueden moderar e incluso reorientar algunas líneas fundamentales del foxismo.

### 3. PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN (COCOPA).

El 29 de noviembre de 1996 la COCOPA,<sup>231</sup> creada a instancias de la Ley de Concordia y Pacificación del 11 de marzo de 1995 y aprobada por el Poder Legislativo, presentó la propuesta de reformas a la Constitución, en sus artículos 4º, 18, 26, 53, 115 y 166, en materia de derechos y cultura indígena, basándose en los Acuerdos de San Andrés.

En ella se reconoce la autodeterminación y la autonomía, en cuanto a su propia organización social, económica y política y sus alcances consecuentes, entre otros, el reconocimiento a sus propios sistemas normativos, la elección de sus autoridades y el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. Para ello se establece también, la necesidad de lograr una representación política efectiva y la implícita reorganización de los municipios tomando en cuenta el origen de la población.

La Iniciativa fue aprobada por el EZLN y rechazada por el Poder Ejecutivo, quien respondió con su propia iniciativa de reformas.

La propuesta de la COCOPA modificaría varios artículos constitucionales, de los cuales los principales serían el 4º y el 115. En el primero, se enumeró una serie de derechos concretos para un nuevo sujeto jurídico llamado “pueblo indígena”,<sup>232</sup> y que corresponden a los elementos que han formado parte de la cultura de los pueblos indígenas, como son:

- a) “Ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política económica.
- b) Obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías individuales ni a los derechos humanos, en particular, los de las mujeres.

---

<sup>231</sup> La Comisión de Concordia y Pacificación, esta integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el diálogo y la conciliación en Chiapas. Esta Comisión se encargará de fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación y gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de la Ley en comento. Ley para el Diálogo, la conciliación y la Paz digna en Chiapas. Artículo 8. [http://www.ezln.org/san\\_andres/ley](http://www.ezln.org/san_andres/ley)

<sup>232</sup> Que refleja el principal derecho, que es el de la autonomía como parte del estado mexicano para decidir sus formas internas de convivencia, aplicar sus sistemas normativos, elegir a sus autoridades, fortalecer su participación y representación política, acceder en forma colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, preservar y enriquecer su cultura y administrar sus propios medios de comunicación.

- c) Acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado.
- d) Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio corresponda a la nación.
- e) Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural.
- f) Interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia.
- g) Concertar con otras comunidades, de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de sus proyectos de desarrollo regional y, en general, para la promoción y defensa de sus intereses.
- h) Designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.
- i) Promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones, tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales”.<sup>233</sup>

La propuesta de la COCOPA, habla del ejercicio de la autonomía relativa a un conjunto de derechos limitados, acotados, sin que se coloque a los pueblos indígenas por encima de la nación mexicana. Es necesario reiterar que la autonomía para estos grupos, implica reconocer el derecho a la diferencia con rango constitucional, de manera que, cada derecho individual termina donde empieza el de otra persona.

La COCOPA planteó la posibilidad, de modificar el artículo 115 fracción novena, en la que se sugiere indicar el respeto al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, para hacer valer su autonomía, y en su fracción X, la obligación de las legislaturas de los Estados de consultarlos cuando se trate de remunicipalizar algún territorio en donde éstos se encuentren asentados.

Se propuso la modificación a los artículos constitucionales como el 26, en donde se señala que la legislación deberá establecer los mecanismos necesarios, para que en los planes y programas de desarrollo, sean tomados en cuenta los pueblos indígenas en cuanto a sus

---

<sup>233</sup> INI, “Estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México”, Op. Cit., p. 458-461.

necesidades y especificidades culturales. También al artículo 18, referente a la posibilidad de que los indígenas compurguen penas en establecimientos cercanos a sus domicilios. Al artículo 53, para el establecimiento de la demarcación territorial de distritos uninominales y circunscripciones electorales, tomándose en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, con el fin de asegurar su participación. Al artículo 73 fracción XXVIII, en donde se señale como facultad del Congreso, el expedir leyes respecto a pueblos y comunidades indígenas, con el fin de cumplir con el objetivo de los artículos 4º y 115 de la Constitución. Y el artículo 116, fracción II, señala que los distritos electorales, deberán ajustarse a la distribución geográfica de estos pueblos.

Las observaciones del gobierno, a la propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA, resultaron de una contrapropuesta. Las principales inserciones del gobierno federal, planteadas en nombre de la técnica jurídica, constituyen una violación a los principios constitucionales básicos,<sup>234</sup> destacando aquellas relativas al prejuicio de que las nuevas normas, entrañan un peligro para la soberanía y la unidad nacional, así como las que anticipando un conflicto de intereses, restringen de manera sustancial sus alcances o los convierte en irrelevantes. Es el caso del derecho al uso y disfrute de los recursos naturales y la práctica de los sistemas normativos.

El gobierno federal señaló cuatro objeciones a la propuesta, debido a la relativa connotación jurídica de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, ya que consideran que este concepto no existe en la Constitución, e induce a pensar que se trataría de un gobierno adicional.

También fue objetada la posibilidad de asociación, contenida en los Acuerdos y propuesta de la COCOPA, en su artículo 115 fracción VI, referente a planeación y regulación de los centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas. De la misma forma, se objetó la autonomía con acceso al uso y disfrute de recursos naturales y el reconocimiento de sistemas normativos.

---

<sup>234</sup> GÓMEZ RIVERA, Magdalena, "Derecho indígena y constitucionalidad: El caso mexicano", Examen, Rev. Cit., p. 28.

#### 4. INICIATIVA DEL PRESIDENTE FOX Y LOS ZAPATISTAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

En contraste con la posición del movimiento indígena nacional y del EZLN, en el sentido de avalar los acuerdos alcanzados, el gobierno federal ha mostrado una actitud errática, que le llevó a cuestionar la propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA, en un contexto que suponía un acuerdo previo de las partes. Esta propuesta fue avalada por el EZLN y, contrariamente a lo esperado, el gobierno federal, elaboró una contrapropuesta que fue rechazada tanto por el EZLN, como por el movimiento indígena.

La Iniciativa de reforma constitucional, presentada el 5 de diciembre del año 2000 en el Senado de la República por el Presidente de México, tiene sustento en la propuesta elaborada por la COCOPA, que a su vez, dimana de los Acuerdos sobre los Derechos y Cultura Indígena, firmados por el Gobierno Federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, como una primera parte de la serie de acuerdos que deberían de llevar a las partes, a pactar una paz con justicia y dignidad y que la anterior administración federal se negó a cumplir.

En dicha iniciativa, se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos y su derecho a la libre determinación, expresado en un régimen de autonomía. Como consecuencia de ello, se le reconocen una serie de derechos, entre los que se encuentran los siguientes:

a) "Se reconoce su derecho a elegir sus autoridades y formas de gobierno interno de acuerdo a sus propias normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad. Asimismo, el derecho de fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo a sus especificidades culturales. Este derecho podría hacerse valer en los ámbitos y niveles necesarios para la existencia de los interesados, pudiendo abarcar uno a más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. En este mismo sentido, se reconoce a las comunidades como sujetos de derecho público y ellas, igual que los municipios con población indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones.

Se estableció, el compromiso de las autoridades estatales que tuvieran competencia en materia indígena de realizar la transferencia ordenada y paulatina de los recursos económicos a las comunidades y pueblos, para que sean administrados por ellos mismos, facultándose a los

Congresos de los Estados, para determinar las competencias y funciones a transferirles. En la misma línea se reconoció, el derecho de remunicipalización a fin de volver acordes estos órganos de gobierno con la ubicación geográfica y composición cultural de los propios pueblos.

b) En el ámbito económico, se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, incorporando como garantía constitucional su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

c) En materia de justicia, se establecieron nuevas normas tanto para la impartición como para el acceso a ella ante los órganos estatales. En el primer caso, por primera vez se reconoció el derecho a los pueblos indígenas a, *"aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres"*. Los conflictos resueltos no necesitarían para ser considerados cosa juzgada, más requisito que su convalidación por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Por otro lado, para que la justicia ante los órganos estatales pueda ser una realidad, se estableció que, *"en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas. Se tomen en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución"*. Incorporando además, el derecho de los procesados de contar en todo tiempo con interpretes o traductores que entiendan su lengua y su cultura.

d) En asuntos culturales se establece su derecho para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad. En este mismo rubro, pero específicamente en materia de comunicación, se reconoció su derecho para adquirir, operar y administrar sus propios medios. Otro tanto se hizo en materia educativa, las partes establecieron la obligación de las autoridades educativas, federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas interesados para definir y desarrollar programas educativos de carácter regional, en los que necesariamente deberían incluirse las culturas indígenas.

e) Un último derecho contenido en los Acuerdos de San Andrés, esta referido a los indígenas migrantes. Se establece la obligación del Estado de impulsar programas específicos para su protección tanto en territorio nacional como en el extranjero”.<sup>235</sup>

A continuación, se incluye un cuadro comparativo que muestra cómo el dictamen sobre la reforma indígena aprobado por el Senado de la República el 25 de abril del 2001, modifica sustancialmente, en forma y contenido, la iniciativa elaborada por la Cocopa presentada por el jefe del Ejecutivo.

---

<sup>235</sup> LOPEZ BARCENAS, Francisco, et al., Op. Cit., p. 109-111.

INICIATIVA ENVIADA POR EL TITULAR DEL EJECUTIVO EN DICIEMBRE DEL AÑO 2000	DICTAMEN APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA EL 25 DE ABRIL DEL 2001	OBSERVACIONES
<p>Artículo único.- Se reforma el artículo 4º, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recomendándose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto, un último párrafo al artículo 18, un cuarto párrafo al artículo 26, recomendándose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto, un segundo párrafo al artículo 33, recomendándose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero, la fracción XXVIII al artículo 73, un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recomendándose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero, las fracciones IX y X al artículo 115, y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	<p>Artículo único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos 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 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios, para quedar como sigue:</p>	<p>La propuesta de la Cocopa (que es la misma que envió el Ejecutivo en diciembre) contempla cambios a los artículos 4, 18, 26, 33, 73, 115 y 116</p>
	<p>Artículo 1º En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>	
	<p>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.</p>	<p>Se incorporo como garantía individual el derecho a no ser discriminado, misma que no se incluye en la iniciativa del Ejecutivo federal por no ser algo acordado en las mesas de San Andrés y por no ser un tema particularmente indígena. México estaba obligado a incorporar esto desde 1975, cuando entró en vigor para nuestro país la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. (En 1981 entró en vigor la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).</p>

<p>Artículo 4°</p>	<p>Artículo 2° La nación mexicana es única e indivisible</p>	<p>Esta frase, más que garantizar una unidad o indivisibilidad, expresa el temor infundado de que a partir del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se propiciara la fragmentación de la República.</p>
<p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>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</p>	<p>La iniciativa del Ejecutivo retoma una parte del inciso b) del artículo 1° del Convenio 169, que es derecho vigente. Se deja fuera en el dictamen, a los indígenas descendientes de grupos que habitaban el país antes de que se establecieran las actuales fronteras.</p>
	<p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p>	<p>Principio de autoadscripción contenido en el Convenio 169 de la OIT que precisa los sujetos a quienes tutela la norma.</p>
	<p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p>	<p>En el dictamen del Senado se incorpora innecesariamente el concepto de comunidades, pues la iniciativa del Ejecutivo reconoce al pueblo indígena como sujeto de derecho y a las comunidades como integrantes del mismo.</p>
	<p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p>	<p>Se remite a las legislaturas de los estados la atribución para determinar las formas en la que se reconocerá la autonomía a estos pueblos. Esto significa que la autonomía pasa a ser materia local y queda a criterio de los estados dicho reconocimiento, tomando como base los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Con esto se limita un derecho que por su naturaleza, debería ser consagrado por la ley fundamental. Si la Constitución no define y reconoce esto, los derechos colectivos de los pueblos indígenas siguen sin existir a pesar de estar reconocidos como derechos humanos en el ámbito internacional y en el artículo 5° del convenio 169.</p>
<p>Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de esta, a la</p>	<p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre</p>	

autonomía como parte del Estado Mexicano para	determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:	
I Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.	I Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.	
II Aplicar sus sistemas normativos en 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	II Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes	Es un régimen constitucional como el nuestro, es innecesario incorporar en un texto constitucional, disposiciones que confirmen la sujeción a los principios constitucionales. En cuanto a la convalidación el dictamen omite la obligación del Poder Judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades internas de los pueblos indígenas, remitiendo su validación a lo dispuesto en la ley, cuando no existe ningún ordenamiento en ese sentido
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.	III Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados	Se reitera innecesariamente el respeto a la soberanía de los estados y al pacto federal, cuando es la forma de gobierno ya establecida en la Constitución. Expresión que reitera los temores hacia la autonomía de los pueblos indígenas
IV Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales.	V Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución	Más que otorgar un derecho se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el hábitat, sin el reconocimiento de ningún derecho y como si no fuera una obligación de todos los mexicanos hacerlo
V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación.	VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en	Al negar a los pueblos indígenas el derecho colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios se está negando el reconocimiento previo a la pluriculturalidad de la nación. El dictamen omite el derecho de los pueblos al acceso colectivo del uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, dejando sólo la posibilidad para un uso y disfrute "preferente de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, condicionando a las formas y

	términos de ley	modalidades de propiedad establecidas en la Constitución, leyes de la materia y derechos adquiridos por terceros"
VI Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y	IV Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.	
	VII Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas	Una lectura cuidadosa de esta fracción permite ver que no se reconoce a los pueblos el derecho a elegir a sus autoridades municipales, sino sólo para elegir "representantes ante los ayuntamientos"
Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán, en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas	VIII Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.	En la iniciativa del Ejecutivo se reconocen las prácticas jurídicas de los pueblos indígenas, mientras que el dictamen no da un status jurídico a las costumbres y especificidades culturales. Es positivo que se reconozca en la Constitución el derecho a intérpretes y traductores con conocimiento de la cultura, además de la lengua. No obstante que ya se dispuso en el quinto párrafo, en este apartado se reitera la atribución a las constituciones y leyes estatales para reglamentar la forma en la cual podrá ejercerse la libre determinación y establecer sus características. No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho sino como objetos de atención por los órganos del Estado y por tanto, se impide su ejercicio al derecho reconocido de autonomía
El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características,	B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser	Se repite la obligación de los estados y municipios para determinar los mecanismos políticos e institucionales que protejan los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas

<p>establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p>	<p>diseñadas y operadas conjuntamente con ellos Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p>	
	<p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</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. ...Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>II Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p>	<p>El dictamen no otorga ningún derecho sustantivo en materia educativa a los pueblos indígenas sino que nuevamente incorpora como obligación del Estado garantizar e incrementar la educación, que es de por sí ya una obligación, con lo cual se limitan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya que no se reconoce su diferencia cultural. Por otro lado, se condiciona este derecho a la sujeción de las leyes. En lo general, este apartado B, refleja más que un reconocimiento de derechos un programa de asistencia social que por técnica jurídica no debiera estar en la Constitución, sino en los planes y programas de desarrollo y que además, son ya obligaciones del Estado, de acuerdo con las garantías individuales ya establecidas en la Constitución.</p>
	<p>III Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p>	
	<p>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y</p>	

	recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos	
	V Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.	
VII Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación	VI Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.	
	VII Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.	
E) El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero	VIII Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.	

<p>Artículo 26 La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</p> <p>Artículo 115 En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</p>	<p>IX Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p>	
<p>Artículo 18 ...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.</p>	<p>Artículo 18 ... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.</p>	<p>Por un lado, no se toma en cuenta las características culturales de los pueblos indígenas por la importancia que para ellos tiene la reintegración a su comunidad. Por otro lado, nuevamente se condiciona este derecho a los casos y con las condiciones que establezca la ley.</p>
<p>Artículo 53 ...Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.</p>	<p>Artículo tercero. (Transitorio) Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.</p>	<p>Un derecho que resulta de gran relevancia para los pueblos indígenas en cuanto a su participación política se desplaza a un artículo transitorio el cual tiene una vigencia temporal y el cual podrá o no ser aplicado.</p>
<p>Artículo 73 ...XXVII 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</p>		

<p>indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución,</p>		
<p><b>Artículo 115</b>          —En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</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 hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>...Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y</p> <p>X. en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades</p>	<p><b>Artículo 115</b>  <b>Fracción III</b>  <b>Último párrafo</b>          Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley</p>	

<p>para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.</p>		
<p><b>Artículo 16</b> L ... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>		
<p><b>Transitorio</b> Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal a los cinco días del mes de diciembre de dos mil.</p>	<p><b>Artículos transitorios</b> Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>. Artículo segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado. Artículo tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política. Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades. Dado en la sede del Senado el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal.</p>	

Algunos de estos cambios, reducen el alcance de los derechos que la iniciativa de la COCOPA proponía, varios reiteran innecesariamente disposiciones de sujeción a los principios constitucionales, uno, de enorme importancia (representación política), se desplaza a un artículo transitorio que tiene vigencia temporal y que puede ser o no aplicado, y, otros, más que otorgar derechos establecen obligaciones.

El dictamen del Senado se diferencia de la iniciativa presentada por el presidente Fox, en que incorpora el apartado "B", en el que más que reconocer derechos, se establecen programas de asistencia social. Estos compromisos son ya parte de las responsabilidades del Estado. De acuerdo con la técnica jurídica, estos planes y programas no deben estar integrados en la Constitución, sino en leyes específicas.

Desde el punto de vista formal, el dictamen del Senado concentra lo fundamental de la reforma en un solo artículo constitucional, el 2º. En cambio, la iniciativa de la COCOPA proponía, sobre todo, modificar el artículo 4º y el 115.

## 5. ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2001

De acuerdo con el contenido de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001, se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo primero, se reforma el artículo segundo, se deroga el párrafo primero del artículo cuarto, se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El contenido de estas modificaciones es lo que a continuación se analiza.

### 5.1. ARTÍCULO 1o.

La prohibición de la discriminación, se plasmó como fracción segunda, expresando que: *“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”*.<sup>236</sup>

Lo primero que se desprende de esta norma, es que no se refiere sólo a indígenas, sino a cualquier persona que se encuentre en el territorio mexicano, y no define lo que se entiende por discriminación, por lo cual tendrá que especificarse en la legislación secundaria, si alguna efectividad se le quiere adjudicar a esta disposición. En seguida, se enuncian diversas condiciones que pueden dar origen a las conductas discriminatorias que se prohíben, entre las cuales se encuentran las que podrían darse por el origen étnico de las personas.

Para que las conductas discriminatorias sean consideradas prohibidas, deben tener como elemento subjetivo el propósito de atentar contra la dignidad humana, o bien anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de

---

<sup>236</sup> Constitución General de la República, Ed. Sista, México, 2002, p. 3.

Discriminación Racial<sup>237</sup> en su artículo primero, expresa que por discriminación racial debe entenderse, *"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, en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública"*. Es una disposición mucho más específica y clara que la introducida en nuestra Carta Magna.

Se considera que esta adición no constituye una respuesta sustantiva a las demandas planteadas por los pueblos indígenas, consistente en el respeto, plena garantía y protección de sus derechos colectivos.

## 5.2. ARTÍCULO 2o.

Este artículo comienza diciendo: *"La Nación Mexicana es única e indivisible"*.<sup>238</sup> Algo que es totalmente innecesario, es claro que la nación es única e indivisible y los pueblos indígenas no se han propuesto fraccionarla, como no lo hacen los derechos que se les reconocen.

El párrafo segundo dice: *"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 ella"*.<sup>239</sup>

No se apejó a un derecho ya reconocido y además vigente en nuestro país, sobre cuáles son los criterios para determinar quienes pueden ser considerados pueblos indígenas. En efecto, el inciso b) del artículo primero del Convenio 169 de la OIT, establece quiénes son o deben ser considerados pueblos indígenas, dicho concepto fue retomado en la mesa de San Andrés y más tarde por la Cocopa: *"... b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a*

<sup>237</sup> Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 21 de diciembre de 1965. Aprobada por el Senado de la república el 6 de diciembre de 1973, y ratificada por México el 20 de febrero de 1975.

<sup>238</sup> Constitución, Op. Cit., p. 3

<sup>239</sup> Idem

*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”.*

Resulta contrario reconocer que México, tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, cuando no se les reconoce su existencia como sujetos de derecho colectivo y se les niega la posibilidad de desarrollar y preservar su cultura e identidad.

Esta postura se amplía en el último párrafo del apartado "A" del mismo artículo, cuando señala que serán reconocidos los derechos culturales de *"toda comunidad equiparable"* a la de los indígenas, es decir, la de los extranjeros establecidos de manera permanente en el país: menonitas, chinos, italianos, israelitas, etc. De esta manera, se reconoce un país diverso sin distinguir realmente a su componente étnico.

La primera referencia a los pueblos indígenas, se encuentra en su párrafo tercero: *"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"*.<sup>240</sup> Que se refiere a los sujetos titulares de derechos que, de acuerdo con la reforma, no sólo son los pueblos indígenas sino también las comunidades en que se organizan, los individuos que las integran e incluso cualquier comunidad que se asemeje a ellas. Se incorpora el principio de autoidentificación que no figuraba en la iniciativa original.

El párrafo cuarto, establece elementos de definición de las comunidades indígenas: *"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres"*.<sup>241</sup> Es acertado incluir a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, junto a los pueblos indígenas, pues entre ambos existe una relación de generalidad a particularidad, donde la comunidad queda incluida dentro del pueblo y éste se estructura basándose en aquélla.

---

<sup>240</sup> Ibidem, p. 4.

<sup>241</sup> Idem

El párrafo quinto: "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico".<sup>242</sup>

No se reconoce expresamente el derecho de los pueblos indígenas, al ejercicio de la libre determinación, sino la manera en que ésta habrá de ejercerse, que es, en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional.

Queda claro que la libre determinación, sólo puede ejercerse como autonomía. No se puede reconocer un derecho que vaya en contra de la Constitución y tampoco es necesario asegurar la unidad nacional, al otorgarles autonomía, ya que ésta como expresión de la libre determinación, es un derecho que se desprende del reconocimiento del pueblo indígena como sujeto de derecho, el cual no pretende violentar la unidad nacional o su soberanía.

Establece la obligación de las entidades federativas, para reconocer a los pueblos y comunidades indígenas en sus respectivas constituciones y legislaciones locales, para lo cual deberán tomar en cuenta los principios generales como:

- La diversidad de culturas existentes, tomando en cuenta el concepto de pueblo indígena establecido.
- El principio de autoascripción, que se establece como la conciencia de su identidad indígena para considerarlos sujetos protegidos por la Constitución.
- Establece lo que deberá entenderse como comunidad integrante de un pueblo indígena, las que cumplan con las características establecidas en el concepto señalado y sólo para efectos de reconocimiento, sin otorgar ningún derecho.
- Deberán tomarse en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, este elemento tiene un carácter discriminatorio para los pueblos indígenas, puesto que no considera los demás elementos de su cultura.

---

<sup>242</sup> Idem

Se considera, que los apartados anteriores no otorgan ningún derecho a los pueblos indígenas, sólo establecen criterios de acuerdo a los cuales las legislaturas locales, deberán reconocer la existencia de pueblos indígenas en sus Estados.

El apartado A, del artículo 2º, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, y la forma en que podrán ejercerla: "*A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía*".<sup>243</sup> Su contenido es más específico que el anterior, donde se prescribe que el ejercicio de la autonomía se hará en el marco de la unidad nacional.

Enseguida a esta referencia en el apartado A, se enumeran una serie de derechos que en sí, son los que los pueblos pueden ejercer por ellos mismos, de acuerdo a su propia cosmovisión, y son los siguientes:

*I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.* Se reconoce el derecho de pueblos y comunidades indígenas, para decidir libremente la forma en que organizarán su vida interna, de donde derivaría, que pueden mantener las estructuras que por años han conservado para edificar su organización social, estructuras políticas, económicas, y culturales.

*II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.* Este derecho es complementario del anterior, porque si el primero les garantiza a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, el segundo establece que la regulación y solución de conflictos podrá realizarse aplicando sus propios sistemas normativos.

*III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,*

---

<sup>243</sup> Idem

*garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.* La norma contiene dos tipos de derechos que la doctrina jurídica ha denominado instrumental y sustancial, respectivamente. Para el segundo caso la norma es clara, cuando dice que se persigue como objetivo, que pueblos y comunidades indígenas ejerzan sus formas propias de gobierno interno, pero no sucede lo mismo con el primer caso, pues expresa que el procedimiento debe apegarse a las prácticas tradicionales del pueblo o comunidad indígena de que se trate. Tampoco es claro si siempre tendrán que elegir sus representantes o autoridades de esa manera o podrán optar por otra, como los partidos políticos, cuando así lo decidan. Es indudable que, tratándose de una norma constitucional colocada en el capítulo de las garantías individuales, se entiende que esta expresión constituye un derecho y no una obligación.

*IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.* Se trata de una norma que les permite realizar acciones que mantengan su cosmovisión, pero sin explicar cómo se hará, ni establecer ninguna obligación del Estado para lograr tales objetivos. Lo anterior se complica si se toma en cuenta que, el derecho a proteger su cultura es un concepto bastante ambiguo.

*V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.* Más que un derecho contiene una obligación, que en todo caso es de todos los mexicanos y no solo de los pueblos y comunidades indígenas. El concepto hábitat es muy confuso. Independientemente de lo que sea, si la conservación de él y de las tierras se hará en los términos de la Constitución, ninguna novedad existe en que se exprese nuevamente, pues bastaría con remitirse a aquella disposición donde ya se regula este derecho.

*VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.* No contiene ningún derecho, sino condiciones para que puedan ejercer derechos que no se exigen al resto de los mexicanos. Acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de las tierras establecidas en la

Constitución y en las leyes de la materia, es un derecho ya establecido en el artículo 27 de la propia Constitución.

Se está reiterando lo ya determinado, no reconoce derechos colectivos, que se desprenden del ejercicio de su autonomía, y que es lo que los pueblos indígenas reclaman, además de negar la pluriculturalidad de la nación antes reconocida, es decir, que está negando la existencia de otras formas de propiedad, así como de relación con las tierras y los territorios, ya que, para ellos la tierra es diferente al territorio.

Se les otorga el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan, con la limitación de que no podrán tener derecho preferente sobre dichos recursos, si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran. Otra restricción para que los indígenas accedan de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan, es que no podrán hacerlo tratándose de áreas estratégicas.

*VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.* Las poblaciones indígenas que numéricamente sean inferiores al resto de la población de un municipio, tienen el derecho a elegir personas que los representen en los Ayuntamientos, y esto se hará de conformidad con sus tradiciones y normas internas de que se trate. Asimismo, en las constituciones y leyes de las entidades federativas, se regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho.

*VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.*

*Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las*

*comunidades indígenas como entidades de interés público.* Se faculta para que en las legislaciones estatales, se establezcan las características de libre determinación y autonomía, que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas, es decir que cada una de las entidades federativas podrá legislar de la forma que considere que se adecue más a las situaciones y aspiraciones de estos pueblos. De esta manera, se está dando libertad a las legislaturas locales. Esto puede ser en beneficio de los propios pueblos, si es que en realidad se toma en cuenta su situación, además de que, si las legislaturas locales se basan en lo establecido en los incisos anteriores, el reconocimiento y otorgamiento de la autonomía será bastante limitado.

Se obliga a las entidades federativas, a establecer normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, lo que significa que no les reconoce personalidad jurídica, lo cual es un requisito fundamental para el pleno ejercicio de su autonomía.

Con base en el primer párrafo del apartado "B" del artículo segundo: "*B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos*".<sup>244</sup> Prescribe la reforma institucional del Estado, en sus tres niveles de gobierno.

Se establece que tanto el gobierno federal, como los gobiernos de los estados y de los municipios, deberán crear instituciones específicas que atiendan la problemática indígena, las cuales deben ser operadas junto con representantes de los pueblos y comunidades indígenas interesados. El objetivo de estas instituciones debe ser ejecutar las políticas que los distintos gobiernos determinen, las cuales deben ir enfocadas a garantizar que los derechos reconocidos en la Constitución, se cumplan en la práctica, así como su desarrollo integral, de acuerdo a lo que establece la propia Constitución.

---

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 5.

El Estado se obliga a establecer las instituciones y políticas, para eliminar cualquier práctica discriminatoria hacia los indígenas. Esta obligación queda reforzada, con la declaración de la prohibición a toda discriminación motivada por origen étnico o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El reconocimiento constitucional de las diferencias culturales, actualiza el principio de igualdad ante la ley de las personas. La aspiración de eliminar los privilegios y neutralizar la aplicación de la ley, considerando a todos como iguales, produjo que los que son diferentes culturalmente a los valores y procedimientos del derecho dominante, vivieran ignorados y en condición de desventaja ante las instituciones públicas.

Al obligarse el Estado a combatir toda forma de discriminación, en particular el respecto de los indígenas, se coloca en la situación de negar la homogeneidad cultural. Desde esta perspectiva, el Estado es promotor y garante de la pluriculturalidad del país, por lo que la aplicación de la ley ya no será neutral, ciega, sino que, para que la igualdad se logre se tendrán que tomar en cuenta las características culturales de los indígenas en las relaciones jurídicas, sociales y políticas.

La misma disposición establece ocho lineamientos de políticas públicas, que se deberán desarrollar. Entre estas políticas se encuentran:

- El impulso del desarrollo regional en las zonas indígenas,
- El Incremento de niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, cuando lo importante debería ser el garantizar y promover los mecanismos que aseguren su ejercicio,
- El acceso a los servicios de salud,
- El acceso al financiamiento público,
- La incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo,
- La extensión de la red de comunicación,
- El apoyo a actividades productivas,
- La protección a migrantes,
- La Consulta previa para la elaboración de los planes de desarrollo y,

- El establecimiento de partidas presupuestales específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones.

### **5.3. ARTÍCULO 46.**

Se deroga el párrafo primero, que se refería a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Disposición que pretendía proteger el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.

### **5.4. ARTÍCULO 18**

El derecho al acceso a la jurisdicción del Estado, se plasma en la adición en el sexto párrafo que quedo establecido de la siguiente manera: “... *Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social*”.

Es un derecho no sólo referido a los indígenas, sino a cualquier persona que haya sido procesada lejos de su comunidad de origen, por ello es discutible, si el objetivo de propiciar su reintegración a la comunidad será posible. El espíritu de la propuesta relacionada sólo a los pueblos indígenas, respondía a una práctica arraigada en las comunidades, de preferir la reparación del daño al castigo y la reintegración comunal, más que a la separación del culpable del resto de la sociedad.

Es un derecho de todas las personas sean o no indígenas, pero no recoge el contenido del Convenio 169 en lo relativo a la aplicación de penas alternativas.

## 5.5. ARTICULO 115

Otro derecho establecido dentro de esta categoría, se encuentra en el último párrafo de la fracción tercera de este artículo, el cual expresa que: *“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”*.

Este derecho está reconocido sólo a las comunidades indígenas, pues esta coordinación o asociación, al no depender de la diferencia cultural, no debería estar vedado a ninguna comunidad. Por lo demás, se trata de una norma cuya eficacia depende de lo que dispongan las constituciones estatales o las leyes sobre diversas materias de aplicación en el ámbito municipal, de acuerdo a la jurisdicción concurrente.

Deja sin resolver demandas expresamente planteadas por los pueblos indígenas, respecto del acceso y administración de los recursos municipales que les corresponden. La reforma al artículo 115, adelanta la posibilidad de coordinación y asociación de comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, no dice que la finalidad sea la administración de los recursos, sino que hace una remisión a una ley que no existe aún.

## **6. PARTICIPACIÓN DE LAS LEGISLATURAS EN LA APROBACIÓN DE LA LEY SOBRE DERECHOS Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA.**

México es una República federativa, constituida por “Estados libres y soberanos”. La Constitución Política Federal es el modelo para las constituciones políticas de cada uno de los Estados y éstas no difieren fundamentalmente de la primera. Las legislaciones garantizan los derechos individuales, pero no otorgan garantías de carácter colectivo. En este sentido, esto se ha reflejado en la mayoría de las Constituciones particulares de cada Estado, donde en algunos existe una gran pluralidad étnica.

En México hay algunos Estados que han tocado este punto en sus Constituciones a partir de la reforma constitucional, que ha introducido modificaciones respecto a los indígenas. Sólo en las Constituciones de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz, se encuentran referencias expresas a derechos para las comunidades indígenas. La Constitución del Estado de Oaxaca, es la que comprende un mayor número de derechos indígenas, así como el mayor articulado relacionado con los derechos humanos, además que, en 1998 aprobó la “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”.

La diferencia entre esas mismas legislaciones estatales, indica ya las diversas necesidades expresadas por los diferentes pueblos indígenas, y el grado variable en el que se ha sabido escucharlas y se han buscado soluciones. En algunos casos es un simple reconocimiento del derecho a preservar y desarrollar sus formas de vida, en otros por ejemplo, se prescribe sobre Subprocuradurías de asuntos indígenas itinerantes o sobre el derecho a contar con traductores bilingües en juicios, sobre participación de las autoridades tradicionales en conflictos comunales o municipales, y sobre la educación o la salud.

La discusión en las cámaras de Diputados y Senadores, respecto a la modificación en los preceptos constitucionales, no deja de lado la fuerte carga paternalista e integracionista de quien toma las decisiones para el proyecto nacional.

La evidente carga destructiva de los pueblos indígenas, prevista por los Congresos federal y estatales, quedan al descubierto cuando se observa que, en 17 estados las cámaras locales

dieron su anuencia para considerar a los indios como, “Sujetos de interés público” cuando concentran solamente al 31.3% de la población hablante de lengua materna.

En cambio, en los nueve estados donde hubo una negación a las modificaciones, se concentra el 54.4% de hablantes de alguna lengua indígena. El peso de la negativa a las modificaciones queda en evidencia y expresa la voluntad colectiva. Sin embargo, en la maquinaria de la democracia se impone una vez más el autoritarismo y la mestizocracia”.<sup>245</sup> De esta manera, la votación en los Congresos estatales ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígenas quedó de la siguiente manera: 17 a favor, 9 en contra y 4 sin votar.<sup>246</sup>

A raíz y antes de la publicación de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, diversos municipios y entidades federativas de la República, con población indígena y que sienten que les afecta, han venido promoviendo e interponiendo una serie de recursos políticos y legales tratando de impugnarla, encontrando entre estos últimos, el juicio de amparo y las controversias constitucionales en el ámbito nacional.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declaró constitucionalmente incompetente para revisar tanto el fondo como el contenido de la reforma, por lo que este órgano no puede avalar o descalificar el proceso de su aprobación. Declaró improcedentes 322 de los 330 recursos presentados en contra de la misma, promovidas por 11 Estados de la República: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Michoacán y Jalisco.

Los pueblos indígenas, han contribuido de manera importante a transformar las dinámicas en los procesos de reformas legislativas, pues nunca antes una reforma constitucional había sido objeto de un debate tan amplio, como tampoco la votación de las legislaturas locales había presentado las diferencias observadas en ésta, cuando diez congresos locales rechazaron la reforma aprobada por el H. Congreso de la Unión.

---

<sup>245</sup> MORENO DERBEZ, Carlos, “La dura tarea de la reconstitución del Indigenismo”, México Indígena, Nueva época, núm. 1, agosto de 2002, p. 24.

<sup>246</sup> Vid., anexo No. 23

## CONSIDERACIONES FINALES AL CAPITULO CUARTO.

**PRIMERA.-** *El proyecto de nación en su origen, es amplio e incluyente, pero la práctica política ha privilegiado el desarrollo de ciertas regiones y actividades económicas. Esto ha llevado, a la tolerancia de la presencia y la demanda indígena, pero no al compromiso y la atención efectiva, que reivindique a nuestros pueblos. Una de las formas de responder en algo a sus necesidades, ha sido la aplicación del Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. A su vez, el INI ahora llamado, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, pretende dar cumplimiento al mandato constitucional, que establece la creación de instituciones adecuadas al reconocimiento de los derechos indígenas y a promover el desarrollo integral de estos pueblos.*

**SEGUNDA.-** *El levantamiento Zapatista colocó en el debate público las realidades políticas, sociales y culturales de los pueblos étnicos, reactivando la organización del movimiento indígena. La problemática de los mismos, se condensó en los espacios de negociación entre el gobierno federal y el EZLN, el resultado fue la obligación que los indígenas impusieron al gobierno, a firmar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que recogen las demandas de estos grupos en materia de derechos y cultura indígena. Representa para ellos, el instrumento a través del cual, legitiman y ven reflejadas sus demandas de reconocimiento a sus derechos. Su propósito es lograr la concordia y la pacificación con justicia y dignidad.*

**TERCERA.-** *La propuesta de la COCOPA modificaría varios artículos constitucionales, mismos que son, el 4º, 18, 26, 53, 115 y 166, en materia de derechos y cultura indígena, basándose en los Acuerdos de San Andrés. Se reconoce la autodeterminación y la autonomía, en cuanto a su propia organización social, económica, política y sus alcances consecuentes. Además del reconocimiento a sus propios sistemas normativos, a la elección de sus autoridades y el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios. Se establece, la necesidad de lograr una representación política efectiva y la implícita reorganización de los municipios, tomando en cuenta el origen de la población. Dicha propuesta fue aprobada por el EZLN y rechazada por el Poder Ejecutivo, quien respondió con su propia iniciativa de reformas.*

**CUARTA.-** *La Iniciativa de reforma constitucional, presentada por el Ejecutivo, tiene sustento en la propuesta elaborada por la COCOPA. En dicha iniciativa, se reconoce a los pueblos indígenas, como sujetos colectivos de derechos y su derecho a la libre determinación, expresado en un régimen de autonomía. El dictamen del Senado concentra lo fundamental de la reforma en un solo artículo constitucional, el 2º, que a diferencia de la iniciativa presentada por el presidente Fox, se incorpora el apartado "B", en el que más que reconocer derechos, se establecen programas de asistencia social. En cambio, la iniciativa de la COCOPA proponía principalmente, modificar el artículo 4º y el 115. Algunos de los cambios en la iniciativa del Ejecutivo, reducen el alcance de los derechos que la iniciativa de la COCOPA proponía, varios reiteran innecesariamente disposiciones de sujeción a los principios constitucionales y, otros, más que otorgar derechos, establecen obligaciones.*

**QUINTA.-** *Los aspectos más relevantes de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena, se refieren al reconocimiento de que México, tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, hecho que resulta contrario, cuando no se les reconoce su existencia como sujetos de derecho colectivo y se les niega la posibilidad de desarrollar y preservar su cultura e identidad. Se declara su derecho a la libre determinación expresado en autonomía, así como la personalidad jurídica para ejercerla, y el derecho a las tierras, territorios y recursos naturales bajo ciertas condiciones. Dentro del no reconocimiento de estos derechos fundamentales, se desprende la imposibilidad de ejercer los demás derechos colectivos, tales como: la aplicación de sus propios sistemas normativos, la elección de autoridades y representantes de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, el acceso a la jurisdicción del estado y participación en la vida política nacional, así como los servicios básicos, como educación, salud, desarrollo económico, etc. Estos derechos fueron desconocidos por el Senado y, sin embargo, se deja en el texto de reforma aspectos secundarios que no caben en un documento como éste, para este efecto sólo hay que remitirse al párrafo B del artículo segundo del dictamen, donde se hace una lista de las obligaciones gubernamentales.*

**SEXTA.-** *En México hay algunos Estados en los que se han realizado modificaciones en algunas de sus constituciones y leyes específicas, a partir de la reforma constitucional. La diferencia entre esas mismas legislaciones estatales, indica ya las diversas necesidades*

*expresadas por los diferentes pueblos indígenas. Durante la participación de los Congresos estatales ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena, 17 votaron a favor, 9 en contra y 4 se abstuvieron. Ante la misma, se promovieron e interpusieron una serie de recursos que trataron de impugnarla, encontrándose entre estos, el juicio de amparo y las controversias constitucionales en el ámbito nacional. Al respecto, la Corte se declaró constitucionalmente incompetente para revisar dicha reforma.*

## CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

### *PRIMERA. Diversidad étnica.*

México está constituido por una diversidad de pueblos y culturas indígenas. En la actualidad existen 62 étnias distintas, que en su conjunto hacen un total aproximado de 12 millones de habitantes, es decir, representan el 13 por ciento del total de la población nacional mexicana. Se caracterizan por conservar sus valores culturales, sus formas de vincularse con la naturaleza, de administrar justicia, organizarse para la producción, y principalmente, por identificarse a sí mismos como indígenas.

La población indígena ha crecido, a pesar de existir una mortalidad superior a la del resto de la población, un incremento en la fecundidad y la migración. Más de la tercera parte, se encuentra en los Estados de Yucatán y Oaxaca. Cerca de la cuarta parte en Chiapas y Quintana Roo.

El INI reporta 62 lenguas indígenas. Hay infinidad de variedades dialectales muchas con el riesgo de desaparecer. Un millón de personas hablan lengua indígena y no hablan español, cifra que representa el 16.9 por ciento del total de Hablantes de Lengua Indígena (HLI) de 5 años y más. El 79.2 por ciento de los indígenas monolingües se encuentra en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Puebla.

Los municipios con presencia indígena significativa ascienden a 812, de ellos 346 son indígenas, 186 son predominantemente indígenas y 280 tienen fuerte presencia indígena, los cuales representan 14.8 por ciento del total de municipios del país.

### *SEGUNDA. Situación socioeconómica y cultural de los pueblos indígenas.*

Las condiciones de salud de esta población son precarias. El perfil de mortalidad de los grupos indígenas es el correspondiente al de las sociedades menos desarrolladas. Las principales causas de enfermedad entre los indígenas son de origen infeccioso y las principales causas de muerte, son las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía, enfermedades cuyos condicionantes básicos son el saneamiento, la calidad de la vivienda y las condiciones

microambientales de éstas. La tasa de fecundidad, es alta, en comparación con la del resto de los mexicanos. La desnutrición de la población infantil, es otro grave problema de salud pública, que trae como consecuencias, retraso en el crecimiento, una talla baja, riesgos de contraer enfermedades infecciosas y padecer enfermedades crónico-degenerativas. El 54.4 por ciento de esta población padece algún grado de desnutrición. Existe un sistema de salud mixto de atención a la salud, la medicina tradicional constituye el principal recurso. En todas las áreas indígenas existe un amplio uso de la medicina y de los tratamientos tradicionales como respuesta a la limitada atención proporcionada por el sistema formal de salud. Los estados que cuentan con mayor infraestructura para la atención de la salud de estos grupos, son, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Hidalgo y Puebla. Hay municipios con mayor densidad indígena, en donde las condiciones son aún más precarias. Estas comunidades suelen ser más pequeñas, inaccesibles y dispersas. A ello se agrega, la insuficiencia de medicamentos y de inversión en infraestructura médicosanitaria.

La situación de la vivienda y saneamiento ambiental condicionan, el estado de salud de la población, la posibilidad de disponer se sistemas de agua potable, de infraestructura para el control de excretas y de basura, y de una vivienda adecuada, constituyen realidades difíciles de alcanzar para amplios núcleos de la población indígena. El 86.9 por ciento de estos municipios tiene un muy alto o alto grado de rezago en vivienda. Alrededor de la mitad de municipios indígenas, carecen de servicio de agua potable, el 30 por ciento no cuentan con energía eléctrica, y el 16.4% tienen servicio de drenaje. El 83% de los municipios con alto grado de atraso en infraestructura, se concentra en los estados de Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosi e Hidalgo.

La escolaridad de la población indígena es baja, tomando en cuenta las diferentes edades y regiones. Los niveles de instrucción más bajos se registran en las zonas rurales. El analfabetismo entre esta población triplica el promedio nacional, destacando que las mujeres son las que tienen mayor desventaja en este indicador. A esta condición se añade el desconocimiento del castellano, lo que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. El 71.2 por ciento de los HLI de seis a catorce años sabe leer y escribir, mientras que, el 37.9% de niños de 5 años y más no asisten a la escuela. El analfabetismo y la inasistencia escolar se acentúan en aquellas localidades que cuentan con elevada densidad de población HLI. También, estos grupos presentan altos niveles de atraso escolar, mismo que se incrementa

conforme aumenta la edad, sobre todo a partir de los 14 años. Por lo tanto, el 56.7 por ciento de los municipios indígenas tienen muy alto rezago educativo. La atención a la educación intercultural bilingüe es compleja, debido a la carencia de infraestructura, falta de materiales en función de las múltiples especificidades indígenas y carencia de profesores. Oaxaca y Chiapas, se encuentran entre las entidades con mayor proporción de estudiantes en la modalidad intercultural bilingüe.

En cuanto a la economía indígena, la mayoría de esta población tiene como pilar de subsistencia, alguna actividad relacionada con el sector primario, vinculada con el territorio y los recursos naturales. Su principal rama de actividad es la agricultura, en la que participa el 70 por ciento de la población económicamente activa. Prevalece una economía familiar diversificada. El 42.8 por ciento trabaja por cuenta propia. Se identifican distintas formas de tenencia de la tierra, como la comunal, ejidal y privada, predominando la tierra ejidal en 346 Municipios indígenas. El país se caracteriza por ser minifundista y producir en condiciones precarias, carentes de infraestructura productiva, sin acceso a fuentes de financiamiento y deficientes o nulos canales de comercialización, aunado a que algunos pueblos y comunidades mantienen una economía cerrada de subsistencia. Esto da lugar a una situación desventajosa en el mercado nacional y regional. Respecto al empleo y sus ingresos, de los 347 Municipios con una población indígena de 70 por ciento, el 94.5% se encuentra en los estratos de alto y muy alto rezago de empleo. El 41.8 por ciento no percibe ingreso alguno, y menos de un salario mínimo es el ingreso del 35.8%. Sus formas de organización económica y social están sujetas a sus propias condiciones ecológicas, ambientales y culturales.

Los indígenas constituyen una de las poblaciones más vulnerables de los migrantes que se dirigen a Estados Unidos, cuentan con bajos niveles de escolaridad y enfrentan una precaria situación laboral en sus lugares de origen, donde la mayoría se dedica a las labores agrícolas, percibe bajos salarios y carece de prestaciones sociales. Los indígenas que logran ocuparse en Estados Unidos, trabajan en condiciones laborales semejantes a las del resto de los migrantes mexicanos. De los 700 mil migrantes, 7.6 por ciento se identificaron como hablantes de lengua indígena. Oaxaca sobresale como el Estado de mayor expulsión de esta población. Quintana Roo, Estado de México y el D.F, son las entidades federativas, que ejercen mayor atracción sobre los emigrantes indígenas. Dos de cada tres migrantes indígenas trabaja en el sector primario, y un 41 por ciento, envían dinero a sus familiares el 30% de su ingreso promedio

mensual, de esta manera, en el medio rural, uno de cada diez hogares es beneficiado de este tipo de transferencias, constituyendo las remesas, la segunda o tercera fuente de divisas fuertes que ingresan al país.

### ***TERCERA. Pobreza y marginalidad.***

La aguda pobreza y la alta marginalidad aún permanecen como signos estructurales de la vida de los pueblos indígenas de México. El grave deterioro económico de estas regiones se manifiesta a través de diversos indicadores, como son, carencia de servicios básicos, bajos niveles de escolaridad, insuficiencia de servicios institucionales de atención a la salud, y bajos ingresos. La marginación y la pobreza constituyen dos expresiones de una misma realidad, cuyos impactos territoriales confinan en microrregiones a millones de personas, donde el rezago productivo, educativo, la residencia en viviendas inadecuadas, la carencia de infraestructura y equipamiento urbano conforman una precaria estructura de oportunidades sociales que limitan poderosamente las capacidades y opciones de las personas para realizar un proyecto de vida.

La pobreza, añadida a factores como la disputa de los recursos, la falta de distribución y la discriminación de minorías, puede fomentar una situación de conflicto social. La pobreza es un fenómeno que se debe resolver en el ámbito económico con el incremento del empleo y una mejor redistribución del ingreso, con el fin de que accedan a una vida digna, a la justicia, la seguridad ciudadana, a la educación, la salud, a la alimentación, a la vivienda, a un medio ambiente limpio y a un entorno habitable.

De acuerdo a los análisis oficiales el 88 por ciento de los municipios indígenas se encuentra en condiciones de alta y muy alta marginación. El grado de marginación se acentúa en más de 13 mil localidades indígenas, es decir, el 85 por ciento de ellas tienen un grado de marginación alta. La mayoría de estas se concentra en Chiapas. Las mujeres indígenas son las que sufren la mayor marginación, pues en ellas se expresan los índices más elevados de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud.

***CUARTA. Organización jurídica y política de los pueblos indígenas.***

El sistema político indígena se rige por principios como el consenso y el interés común, así como por el ejercicio de derechos en función del cumplimiento de obligaciones colectivas y el comportamiento personal en la familia y comunidad. A él corresponde un sistema de cargos, el cual comprende toda una gama de funcionarios que, sin sueldo de por medio, cumplen tareas asignadas por consenso en la asamblea respectiva.

El mayor problema de los pueblos indígenas, reside en su sometimiento a una organización política general a veces muy lejana a los principios de su propia cultura, que tiene como consecuencia un régimen jurídico complejo, en el que deben observarse para la convivencia normas jurídicas de diverso origen, a veces contradictorias. El indígena tiene que apegarse no sólo las normas de su comunidad, sino también, a las normas generales del país o Estación que territorialmente le corresponde.

Hay una ausencia de instrumentos jurídicos congruentes con sus necesidades y órganos jurisdiccionales capacitados y adecuados al indígena.

***QUINTA. Retos para un desarrollo económico, social y político integral.***

En la actualidad el problema indígena se mantiene latente. Las estructuras socioeconómicas que se han ido construyendo desde la conquista, se manifiestan en este problema y son determinadas por los fenómenos de la reproducción capitalista, circunstancia que ha traído aparejadas transformaciones en la ocupación territorial, a la búsqueda de los necesarios incrementos de la industrialización del país y sus concomitantes que, particularmente en el agro, han provocado cambios profundos en las relaciones de propiedad india. El sector más subdesarrollado, pobre y explotado de México lo constituyen los pueblos indios. La mayor parte de ellos viven al “margen” de la vida económica, política, social y cultural del país, o bien, se insertan en el peldaño inferior del proletariado y sus condiciones de vida están muy por debajo de los niveles socioeconómicos comúnmente considerados como “aceptables”.

La solución para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas no está en medidas aisladas. Los apoyos gubernamentales deben ser integrales, aceptando que existen diferencias culturales que influyen en la respuesta de los indígenas a las políticas del Estado.

La visión panorámica que se ha presentado sobre el estado de desarrollo económico y social de los pueblos indígenas requiere de estudios más pormenorizados para profundizar en cada situación particular, por lo tanto, es de suma importancia que se cuente con información estadística básica y con estudios de mayor profundidad para cada región, rama de actividad y tipo de problemática, que permita no sólo conocer con mayor precisión cuántos indígenas hay en México y que lenguas hablan, sino también cuál es su situación económica, política, cultural y demográfica verdadera. Las limitaciones actuales en la información presentan un panorama desolador, que explica, en cierta medida, su descontento y en varios casos su exclusión política. Razones que han dado origen a la violencia.

El país no puede seguir concibiéndose a partir de una mirada que vea a los indígenas como sujetos aislados, marginales, distantes y ajenos al desarrollo nacional, sino como una gran red de espacios, grupos y relaciones sociales permanentemente interactuantes, en la que el indígena mantenga presencia y participación constante en cualquier ámbito y lugar de su territorio, y en múltiples niveles de su estructura económica, social y cultural.

Es motivo de reflexión el modelo de nación que se desea, así como, el tipo de desarrollo que el país requiere y demanda. En esta disyuntiva, está presente la esperanza por arribar a un desarrollo incluyente y democrático, para lo cual se necesita una política decidida de activación a la producción del campo, de una redistribución real del ingreso, del fomento a la producción minifundista y temporalera y del reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

***SEXTA. Evolución constitucional del reconocimiento de los pueblos indígenas en los Estados Unidos Mexicanos.***

A lo largo de dilatados procesos históricos, surgieron y se perpetuaron condiciones de exclusión, marginación e incluso discriminación en contra de los pueblos y las comunidades indígenas. El origen del desconocimiento por parte de la sociedad mexicana, de los mismos, se

remonta a la época colonial, más tarde con el advenimiento de la independencia, se estableció la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, negando así la diversidad cultural existente en México. La reseña de la legislación aplicable a partir de 1810, es realmente breve y sencilla, porque prácticamente no ha existido. En todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios y ésta data de la Ley fundamental de 1824.

A pesar, del tiempo transcurrido en más de 50 años independientes de México, en el texto de la Constitución no se menciona, en ninguna parte, la situación relativa a los grupos étnicos que integran y forman la sociedad nacional. Por el contrario, los diversos textos de las Constituciones emergidas en los diversos periodos, trataron de ocultar esta realidad. Resultado de todo ello fue, que los indígenas llegaron al siglo XX, como minorías discriminadas, subordinadas, explotadas y rechazadas por los grupos dominantes y por la población mestiza y criolla.

La declaración mexicana de derechos humanos está contenida en dos partes: la de garantías individuales y la de garantías sociales. La tesis mexicana de los derechos humanos sostiene que el hombre es persona jurídica y por el hecho de serlo, como persona tiene una serie de derechos. Esto permitió a muchos de nuestros pueblos poner los cimientos futuros que habrían de dar lugar a una participación activa en la lucha por la Independencia mexicana, por el movimiento de la Reforma y finalmente por la Revolución Mexicana a principios del presente siglo.

La Constitución de 1917, reconoció a los indígenas el derecho a la restitución y confirmación de sus tierras comunales, pero éstas nunca fueron consideradas como territorios indígenas. El énfasis agrarista de las leyes surgidas del proceso revolucionario contribuyó a la minusvaloración del factor étnico. Se distribuía tierra a los campesinos, en lugar de restituir territorios a los grupos étnicos. Al no considerar en la legislación el estatus legal diferencial de estos, ningún derecho histórico, cultural y territorial, podía ser legalmente reclamado por un grupo. Si bien para la ley los indios son iguales a otros mexicanos, no lo son en la esfera del derecho consuetudinario. México reconoció de hecho el estatus especial de estos pueblos, aunque no lo plasmara en la ley. Por lo tanto, la referencia a la cuestión indígena presente en nuestra Constitución es insuficiente para satisfacer las reivindicaciones indígenas.

Es evidente que, esos reconocimientos no resuelven por si mismos los graves y ancestrales problemas de estos grupos, pero constituyen un hito fundamental en la larga historia del constitucionalismo mexicano. Establecen, un impulso renovador de la politica indigenista en favor de los grupos étnicos diferenciados reconocidos en el país. Las reformas al art. 2º Constitucional, no pueden considerarse sino un punto de partida, una base para la elaboración de una Ley Reglamentaria que precise y desarrolle las prescripciones constitucionales, y una muestra fehaciente de que la parte más importante de la riqueza de México está y seguirá estando en la variedad de las raíces culturales de la nación.

***SEPTIMA. Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el derecho internacional.***

En el orden internacional, la labor de las Naciones Unidas en pro del reconocimiento y respeto de los derechos humanos ha sido fecunda. Han prestado mayor atención a los problemas de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, mientras que se han ocupado muy poco de las poblaciones indígenas. Entre sus logros en la materia, cabe destacar la implementación de los deberes morales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en obligaciones jurídicas concretas, plasmadas en instrumentos, como lo son, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último. Mismos que han sido adoptados por México.

Mientras en unos países, no se reconoce vigencia alguna a las leyes y costumbres jurídicas indígenas, ante la innegable realidad de la persistencia de esas normas, en otros países si se ha reconocido la existencia de estas últimas, para ciertos efectos. Los pueblos indígenas han exigido que sus instituciones legales y políticas tradicionales sean reconocidas por el Estado. Para estos pueblos, es igualmente importante lograr su reconocimiento al interior de las fronteras estatales como lo es obtenerlo a nivel internacional. Pero va más allá de los derechos humanos de estos grupos, las sociedades nacionales y la comunidad mundial serían más democráticas en la medida en que estos derechos sean reconocidos y respetados.

Los pueblos indígenas todavía no han sido reconocidos del todo como pueblos, en el sentido de naciones, dentro del marco del derecho internacional. Tal vez ello sea una de las razones, por las cuales no se refrenda masivamente la Declaración Universal de derechos de los

pueblos indígenas. Estos grupos tienen el derecho de ser considerados como “pueblos” y no meramente como “minorías étnicas” y por lo tanto se niegan a ser tratados de esa manera, de acuerdo al artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Estas demandas han sido recogidas por los cuerpos especiales de la ONU, que actualmente se ocupan de los derechos de estos pueblos. Así, tanto el Convenio 169 de la OIT, como el proyecto de Declaración Universal de Derechos Indígenas, utilizan el término “pueblos” en vez de “poblaciones”.

La propuesta de una Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el resultado directo de la actividad internacional desarrollada por organizaciones indígenas en el orden mundial e interamericano. Nada se opone a una Declaración Interamericana siempre que los Estados americanos muestren y mantengan el interés de esta Declaración y no utilicen esta iniciativa para no disminuir el derecho indígena.

El Convenio 169 de la OIT, es por ahora, el instrumento jurídico internacional más actualizado sobre el tema y constituye la norma mínima respecto al reconocimiento de sus derechos. Se considera que no ha sido tomado en cuenta por completo en nuestro país, a pesar de estar obligado a ello. Para los pueblos indígenas constituye el único instrumento internacional vigente para impulsar sus demandas de respeto a su desarrollo cultural en el interior del Estado, de la sociedad y del derecho.

Los instrumentos internacionales tendientes a la protección de los derechos de estos pueblos, reflejan hasta cierto punto las demandas que los pueblos étnicos, aborígenes y tribales han estado planteando desde hace décadas. Representan los problemas principales que con frecuencia están en la base de los conflictos entre los Estados y estos grupos.

Si el derecho constitucional y el derecho internacional logran elaborar un catálogo de derechos que el grupo debe gozar como tal, podrá dar satisfacción a una parte significativa de las demandas de las poblaciones indígenas. La protección del derecho a la existencia del grupo como entidad, el reconocimiento del derecho a la no discriminación, combinado con el derecho a la preservación de la identidad del grupo, la adopción de programas basados en tratamiento diferencial y la promoción de instituciones adecuadas, a los niveles local, nacional e internacional, cuando ello sea pertinente, son todas medidas acerca de las cuales no existe

controversia, y que pueden responder constructivamente a muchas de las necesidades y de los deseos de las poblaciones indígenas.

***OCTAVA. Premisas jurídicas de los pueblos indígenas.***

En nuestra Constitución el concepto de "pueblo" tiene un carácter histórico. Se refiere a quienes participaron en los procesos que fundaron a la nación independiente y al Estado mexicano. En el artículo 4º constitucional, reformado en 1992, dicho concepto comparte el carácter histórico y es fundamento de la definición de México como una nación pluricultural. Este concepto tampoco puede definir sujetos de derechos políticos, económicos o sociales, mucho menos territoriales. Tales derechos se precisan en las localidades, ejidos, comunidades y, en su caso, municipios, donde hay una clara presencia indígena. No tienen un significado unívoco al concepto de comunidad, que se refiere a los grupos sociales que pueden identificarse en espacios precisos o instituciones concretas.

El ejercicio de la autonomía implica la transferencia real de facultades, recursos, funciones y competencias, que actualmente son responsabilidad de otras instancias de gobierno. Entre otras, éstas abarcan tres áreas, la de la representación política en el ámbito de las comunidades y el municipio, la de justicia y la de administración. Los pueblos indígenas demandan autonomía, es decir, requieren el derecho de tomar decisiones en aspectos fundamentales para su cultura, que se deciden afuera y en lo general en su contra, por lo que no es suficiente que la reforma utilice el término autonomía si se deja como cascarón vacío, ni el de territorio si no se regula la propiedad indígena en la dimensión de hábitat y no de mera tenencia de la tierra.

Respecto al sujeto de derecho y su precisión, el reconocimiento a su libre determinación interna y a la autonomía, permitiría a los pueblos indígenas comenzar por definirse a sí mismos. No tiene validez el requerimiento de que se tenga que hacer un inventario de estos pueblos y de sus comunidades. No se plantea una ley constitucional para ciertos grupos, sino para el sujeto genérico abstracto e impersonal conformado por los pueblos indígenas.

En lo general, las precisiones y adiciones en nombre de la técnica jurídica no toman en consideración los principios básicos de supremacía constitucional, y de igualdad de las normas constitucionales. Se habla de armonizar la norma constitucional, cuando esa labor se debe

realizar en el nivel reglamentario. No se respetan las distinciones entre los conceptos de soberanía, territorio y libre determinación.

El derecho indígena es no sólo un cuerpo procesal, sino sustantivo, que se estructura a partir del reconocimiento de los pueblos étnicos a reproducirse y desarrollarse en cuanto tal. Implica su derecho a contar con un territorio como base político-cultural de su existencia como pueblo, a tener acceso y control del uso y disfrute de los recursos naturales visibles e invisibles, a proteger y enriquecer su propio patrimonio cultural, a elegir sus propias autoridades y sistemas de gobierno, a decidir sus formas de convivencia y organización social, a contar con su religiosidad propia, a aplicar y desarrollar sus sistemas normativos, a preservar y enriquecer sus lenguas, saberes y tecnologías propias y a promover un desarrollo que sea socialmente equitativo, ambientalmente sustentable y culturalmente sostenible.

#### ***NOVENA. Consecuencias jurídicas y políticas del Movimiento Zapatista de 1994.***

Durante la década de los ochenta, frente al integracionismo estatal se fueron sistematizando una serie de demandas que fueron tomando forma hasta convertirse en la reivindicación de una serie de derechos, que replanteaban directamente la estructura vertical de gobierno y la relación de subordinación de los pueblos indígenas en relación al Estado. Fue hasta el levantamiento del EZLN, que dichas demandas fueron puestas en un primer plano, basadas fundamentalmente en el reconocimiento de derechos colectivos, para la reconstitución de la vida indígena. Estas ideas, habrían de consensarse ante el gobierno, en los Diálogos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, que sobre la base de los Acuerdos con el EZLN, y la Comisión de Concordia y Pacificación, propusieron una reforma amplia a la Constitución Nacional, la cual fue rechazada parcialmente por el gobierno federal, quien finalmente formuló una propuesta.

La propuesta alternativa de una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, planteada en los Acuerdos de Paz de San Andrés Larráinzar, en 1996 señalan, el reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución, ampliar la participación y representación política, garantizar su acceso pleno a la justicia, promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, asegurar la educación y capacitación, garantizar la satisfacción de necesidades básicas, impulsar la producción y el empleo, y proteger a los indígenas. Por su

importancia política, social y jurídica, se cree que debieron ser estos, el marco por el cual se debió promover el derecho a la equidad social en México, a fin de garantizar una seguridad ciudadana de manera integral.

La iniciativa de la Cocopa buscaba restablecer sobre nuevas bases la relación entre el Estado y los indios. Su parte medular es el reconocimiento de los mismos, como sujetos sociales e históricos y su derecho a la autonomía dentro del Estado. Ello implicaba modificar la Constitución mexicana, al añadir al principio de los ciudadanos, el de los pueblos indígenas.

El escenario político es distinto al de hace diez años cuando irrumpió el EZLN. En estos años el movimiento armado Zapatista se ha desgastado, su presencia perdió frescura y sólo en contadas ocasiones genera el asombro y la movilización de sus seguidores. A pesar de ello el conflicto mantiene intactas sus implicaciones políticas.

#### ***DECIMA. Política indigenista.***

En el sentido de procurar respetar su fisonomía histórica y regional, se crearon una serie de programas e instituciones encargadas de atender las necesidades de los pueblos indígenas, como lo es, el Instituto Nacional Indigenista, ahora llamado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, los Centros Coordinadores Indigenistas, en su momento PRONASOL, y actualmente, el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006.

La política gubernamental asimilacionista y paternalista es disfuncional para el establecimiento de un nuevo pacto Estado-pueblos indígenas, en un marco de respeto irrestricto hacia sus culturas, forma de organización, usos, costumbres y sistemas normativos internos, tomando en consideración la heterogeneidad cultural y étnica de los pueblos originarios, que no obstante la marginación y el abandono en que se encuentran han sido capaces de subsistir preservando con firmeza y dignidad su identidad indígena.

El gobierno federal ha promovido una teoría y práctica indigenista. Desde hace más de 40 años por medio del INI. La tendencia de tutelar a los indígenas es permanente y por lo tanto se considera un tanto falsa, en lugar de entregarles los elementos para protegerse a sí mismos. La

Federación no ha operado en función de las características de los grupos étnicos, sino más bien, en función de los intereses de las clases dominantes, locales y regionales. Por ello, hasta cierto punto subsiste una garantía a los derechos individuales, no así a la garantía de los derechos sociales. Es necesario que el Gobierno Mexicano, en lugar de concentrar en una sola institución todo lo referente a estos pueblos, desarrolle mecanismos en donde todas las dependencias de gobierno tengan una perspectiva de la diversidad cultural. A su vez, dichos grupos deben participar en la planeación y ejecución de los programas de desarrollo comunitario, así como en el avance político de la vida nacional. El cambio sustantivo radica en que deben ser considerados no como objetos de atención, sino como verdaderos sujetos de derecho.

Durante años el gobierno ha aplicado una política integracionista y de no-reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, provocando su exclusión de las formas de ejercicio del poder político en la nación, teniendo como consecuencia, por un lado, la casi nula representación en los órganos de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en los tres niveles de gobierno que componen el estado mexicano: el municipio, el estado y la federación. Y por el otro, el no respeto a las autoridades tradicionales y a los sistemas normativos internos como forma de resolución de los conflictos.

Es necesario contar con una nueva política de estado en torno a los pueblos indígenas que permita fortalecer, en el marco de la sociedad contemporánea, su desarrollo libre y autónomo en lo económico, social, político y cultural. Se deben abandonar y discontinuar las políticas orientadas deliberadamente a desindigenizar al indígena, como formas integrales de opresión cultural que deben rechazarse.

El establecimiento de una nueva relación entre el estado, los pueblos indios y la sociedad nacional en su conjunto, debe pasar del plano discursivo al de diseño y aplicación efectiva de políticas, valorando el carácter, influjo, significancia, importancia y valor de la diversidad cultural no solo en la consulta, sino también en la participación organizada, así como en las propias soluciones ofrecidas por los beneficiarios. Asociar los esfuerzos del Estado, la sociedad y las comunidades indígenas, es una alternativa viable y posible para promover su desarrollo integral e incluyente. Pero para lograrlo, requeriríamos de un sistema democrático

eficaz y cumplido, pero, sobre todo, sería necesario abolir prejuicios y fanatismos, empezando por el racismo y el modo paternalista y subyugador de ver y tratar al indígena.

***DECIMO PRIMERA. Reformas constitucionales en materia indígena de 2001.***

La reforma constitucional en materia de pueblos indígenas pareciera responder a la situación de atraso y rezago económico, social y político tan vergonzoso de estos pueblos y que, por supuesto, debe ser atendida prioritariamente. Sin embargo, el aspecto fundamental de las reivindicaciones indígenas tiene que ver con un reclamo histórico de existir, desarrollarse, participar, decidir y relacionarse en condiciones de equidad con la población y en los diferentes niveles de gobierno, a partir del reconocimiento y respeto de su naturaleza colectiva y culturalmente específica.

El reclamo principal de los pueblos indígenas es el reconocimiento como sujetos de derecho colectivo y, en consecuencia, a la autonomía que les permita ejercer su libre determinación. Esto implica, a su vez, el derecho a la territorialidad que les garantice un espacio físico para el desarrollo de sus culturas, el uso de sus lenguas, de sus sistemas normativos internos, de creencias y de conocimientos, de regulación y de sanción, formas de organización política y social, manejo y aprovechamiento de sus recursos naturales y definición de estrategias para la satisfacción de sus necesidades. La satisfacción de tales demandas es condición sine qua non para el desarrollo y la modernización de un México que tiende a consolidar la justicia y la democracia como forma de gobierno. Esto exige la convergencia de los tres niveles de gobierno y de la sociedad en su conjunto, en un contexto en el que se promueva la participación individual y colectiva de la población indígena, retomando la experiencia milenaria de sus formas de organización tradicionales, para la elaboración de planes y programas en los que se incorporen sus demandas y opiniones.

El dictamen emitido por el Senado demuestra que los legisladores desconocen el fondo de la demanda de los pueblos indígenas y, por lo tanto, mientras no se asuma este aspecto no habrá respuestas concretas a sus peticiones. Además de desconocer lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, que, debió haber sido eje fundamental para la elaboración de la propuesta de reforma constitucional.

Todo el esquema integracionista, está basado en una desigualdad jurídica, en donde los grupos étnicos no participan con plenos derechos para normar y regir su propia situación social y jurídica. En la medida que exista un proceso de reconocimiento pleno de sus derechos, habrá nuevas condiciones para su desarrollo, lo que implicará muchos cambios en lo que ha sido hasta ahora. Sin embargo, no se trata de un reconocimiento de un derecho del sujeto indígena, sino de un otorgamiento de derecho dentro del sistema normativo nacional. Por tal, el derecho indígena es una fuerza cohesiva importante en los pueblos y comunidades, representa uno de los elementos centrales de la identidad étnica y un vector crucial para la reproducción de los intereses colectivos.

Las legislaturas locales han realizado modificaciones a las constituciones estatales, sin consultar a los pueblos interesados. Además, sus demandas se ven limitadas por la inexistencia de una reforma a la Constitución Federal, con relación a cuestiones de una verdadera autonomía y representatividad jurídica de las comunidades.

La propiedad de la tierra en los pueblos indígenas es fundamental para su subsistencia y su reproducción, la seguridad jurídica sobre tal recurso es estratégica para su futuro inmediato. El desarrollo agrario ha rebasado el ámbito del reparto de la tierra y se orienta hacia la organización y la capacitación, la modernización y los apoyos a la producción. Ello implica fomentar un desarrollo sustentable, sostenido y pluricultural. No obstante, estos pueblos son débiles sujetos de crédito y con serias limitaciones en su acceso a la nueva tecnología, encontrándose, casi sin excepción, excluidos de las grandes estrategias económicas, salvo como mano de obra barata y temporal.

El proyecto de nación que tiene como base al municipio libre y autónomo, y que incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas en su propia autonomía, se encontraría condenado al fracaso, aún antes de instaurarse jurídicamente en nuestra norma fundamental. Por ello, hablar de pueblos indígenas, así como referirse al respeto a su cultura o al destino de su desarrollo como identidades culturalmente diferenciadas, implica necesariamente idear, planear y llevar a cabo un nuevo proyecto de nación, lo que significaría reformar nuevamente la Constitución que los incluya como sujetos dueños de su propio destino.

Es impostergable un verdadero reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, tomando en consideración lo siguiente:

- Es necesario traducir la Constitución a los idiomas indígenas, en virtud de que el español no es la única lengua de México.
- Deben reconocerse las jurisdicciones indígenas, pues hay un derecho y justicia indígena, órganos que la administran y aplicaciones indígenas.
- Las comunidades indígenas deben participar verdaderamente en la toma de decisiones fundamentales en el país.
- Hay que buscar no sólo su igualdad jurídica, sino su protección mediante la creación de partidas presupuestales que sean materialmente entregados a indígenas, para indígenas y con administración indígena, a efecto de empezar a desterrar la miseria y la pobreza de las entidades.

## ANEXO ESTADISTICO

### ANEXO 1

<b>LA POBLACIÓN INDÍGENA DE MÉXICO</b>			
	1990	1995	2000
<b>Población Total en México</b>	<b>81 249 645</b>	<b>91 158 290</b>	<b>97 483 412</b>
Población Hablante de Lengua Indígena (HLI)	5 282 347	5 483 555	6 044 547
Población de 0 a 4 años en hogares cuyo jefe de familia y/o cónyuge habla lengua indígena	1 129 625	1 232 036	1 233 455
No Habla Lengua Indígena pero se considera indígena			1 103 312
<b>Población indígena registrada por INEGI</b>	<b>6 411 972</b>	<b>6 715 591</b>	<b>8 381 314</b>
Población en hogares cuyo jefe o cónyuge es Hablante de Lengua Indígena	8 373 700	8 984 152	
Población Hablante de Lengua Indígena en hogares cuyo jefe y/o cónyuge no es Hablante de Lengua Indígena	177 289	183 336	
<b>Población indígena estimada por INI y CONAPO</b>	<b>8 550 989</b>	<b>9 167 488</b>	<b>12 707 000</b>
<small>FUENTE: INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, México, 1991; INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995, México, 1997; INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001; CONAPO, La situación demográfica de México, México, 1997; CONAPO, La población de México en el nuevo siglo, México, 2001.</small>			

### ANEXO 2

<b>POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA SEGÚN AÑO CENSAL</b>		
<i>Año</i>	<i>Hablantes de Lengua Indígena</i>	
	Nº ABSOLUTO	% DE LA POBLACIÓN TOTAL DE 5 AÑOS Y MÁS
1930	2 250 943	16.0
1940	2 490 909	14.8
1950	2 447 609	11.2
1960	3 030 254	10.4
1970	3 111 415	7.8
1980	5 181 038	9.0
1990	5 282 347	7.5
1995	5 483 555	6.8
2000	6 044 547	7.0
<small>FUENTE: INI, Con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 2000.</small>		

## ANEXO 3

**ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO DE LA  
POBLACION HABLANTE DE LENGUA INDIGENA,  
2000.**

GRUPOS DE EDAD	HOMBRES	MUJERES
	%	%
5-9 Años	5.9	5.9
10-14	6.0	5.8
15-19	5.3	5.5
20-24	4.6	5.0
25-29	4.2	4.4
30-34	3.7	3.9
35-39	3.6	3.8
40-44	3.1	3.1
45-49	2.8	2.9
50-54	2.4	2.4
55-59	2.0	2.0
60-64	1.9	1.8
65-69	1.3	1.3
70-74	1.1	1.0
75-79	0.8	0.7
80-84	0.4	0.5
85 y más	0.4	0.5

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda.  
2000, Base de datos de la muestra censal.

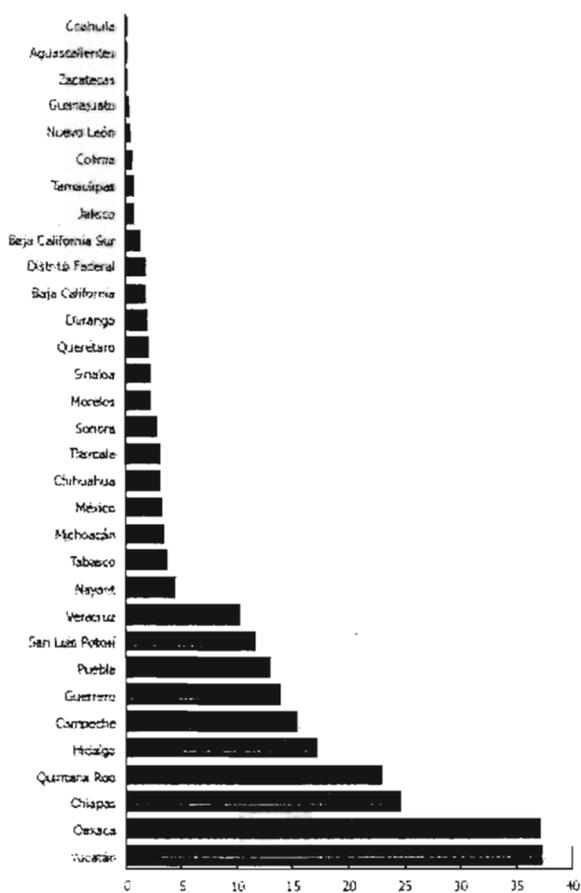
## ANEXO 4

**POBLACION HABLANTE DE LENGUA INDIGENA DE 5 AÑOS Y MAS POR ENTIDAD FEDERATIVA SEGÚN  
LEVANTAMIENTO CENSAL.**

Estado	1990	1995	2000	%
Aguascalientes	599	729	1 244	0.2
Baja California	18 177	22 912	37 685	1.9
Baja California Sur	2 749	3 468	5 353	1.4
Campeche	86 676	89 180	93 765	15.5
Coahuila	3 821	2 039	3 032	0.2
Colima	1 481	1 599	2 932	0.6
Chiapas	716 012	768 720	809 592	24.6
Chihuahua	61 504	67 930	84 086	3.2
Distrito federal	111 552	100 890	141 710	1.8
Durango	18 125	20 281	24 934	2.0
Guanajuato	8 966	4 738	10 689	0.3
Guerrero	298 532	319 707	367 110	13.9
Hidalgo	317 838	327 991	339 866	17.2
Jalisco	24 914	21 927	39 259	0.7
México	312 595	310 785	361 972	3.3
Michoacán	105 578	108 545	121 849	3.5
Morelos	19 940	25 133	30 896	2.3
Navarra	24 157	32 503	37 206	4.6
Nuevo León	4 852	7 467	15 446	0.5
Oaxaca	1 018 106	1 027 847	1 120 312	37.1
Puebla	503 277	527 559	565 509	13.0
Querétaro	20 392	20 738	25 269	2.1
Quintana Roo	133 081	157 770	173 592	23.0
San Luis Potosí	204 328	213 717	235 253	11.7
Sinaloa	31 390	24 864	49 744	2.2
Sonora	47 913	48 212	55 694	2.8
Tabasco	47 967	51 364	62 027	3.7
Tamaulipas	8 509	10 061	17 118	0.7
Tlaxcala	22 783	26 886	26 662	3.1
<b>Veracruz</b>	<b>580 386</b>	<b>590 829</b>	<b>633 372</b>	<b>10.4</b>
Yucatán	525 264	545 902	549 532	37.3
Zacatecos	883	1 262	1 837	0.2

FUENTE: INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda. 2000 (Tabulados Básicos)

### POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS POR ENTIDAD FEDERATIVA

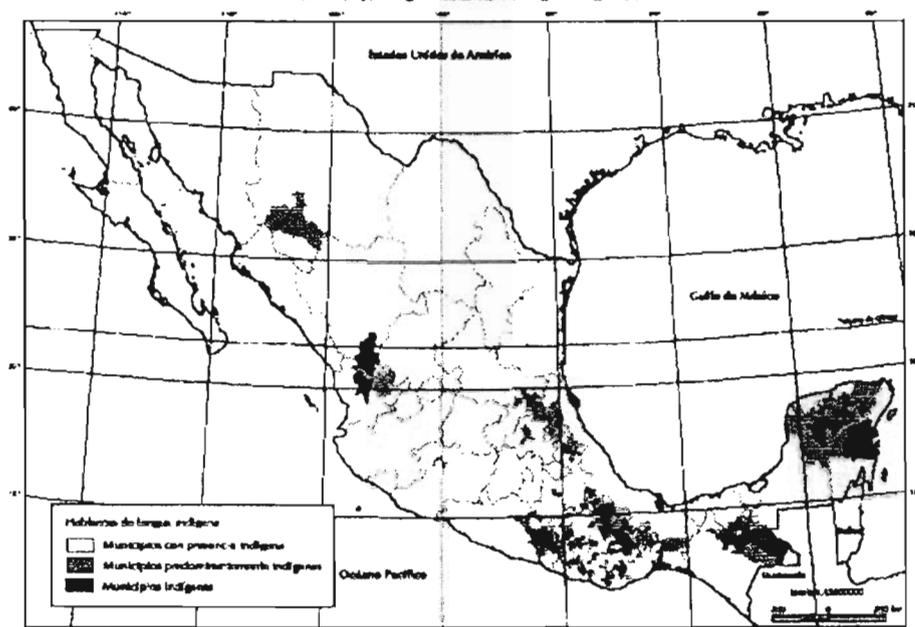


PORCENTAJE DE INI RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

INEGI, Secretaría de Economía, Encuesta Nacional de Indígenas, 2005 (Base: 2000)

ANEXO 5

Mapa 1.  
México: Municipios según hablantes de lengua indígena, 2000



Fuente: Elaboración de ANEXO 5 con base en los resultados del II Censo de Población y Vivienda, 2000.

ANEXO 6

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION HABLANTE DE LENGUA INDIGENA POR SEXO Y TIPO DE LA LOCALIDAD, 1990-2000

Tipo de localidad	1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
<i>Distribución por tipo de localidad.</i>						
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Rural	66.7	67.0	66.4	59.8	60.1	59.6
Urbana	33.3	33.0	33.6	40.2	39.9	40.4
<i>Distribución por sexo</i>						
Nacional	100.0	49.8	50.2	100.0	49.4	50.6
Rural	100.0	50.0	50.0	100.0	49.6	50.4
Urbana	100.0	49.3	50.7	100.0	49.1	50.9

FUENTE: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990  
INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos de la muestra censal.

## ANEXO 7

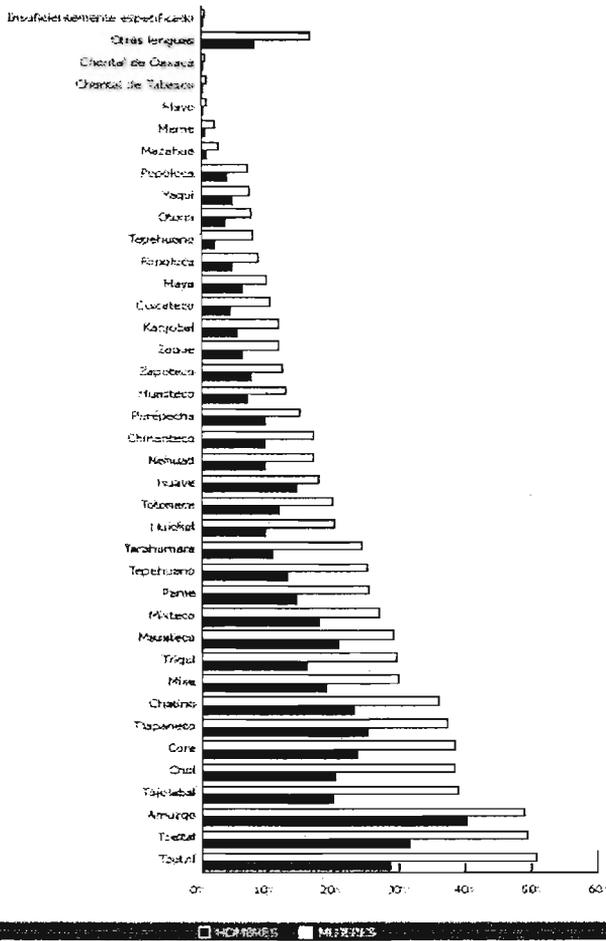
NÚMERO DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA 1995 Y 2000			
	<i>Lengua</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>
1	Amuzgo	32 940	41 455
2	Cakchiquel	278	210
3	Chatino	34 042	40 722
4	Chichimeca. Jonaz	1 431	1 641
5	Chinanteco <sup>1</sup>	117 003	133 374
6	Chocho	819	992
7	Chol	141 747	161 766
8	Chontal	627	957
9	Chontal de Oaxaca	5 605	4 959
10	Chontal de Tabasco	36 430	38 561
11	Chuj	1 859	1 796
12	Cochimi	113	82
13	Cora	14 017	16 410
14	Cucapá	141	178
15	Cuicateco	12 605	13 425
16	Guarijio	1 609	1 671
17	Huasteco	127 500	150 257
18	Huave	12 213	14 224
19	Huilchol	28 001	30 686
20	Ixcateco	284	351
21	Ixil	143	90
22	Jacalteco	648	529
23	Kanjobal	13 532	9 015
24	Kekchi	787	677
25	Kikapú	339	138
26	Kiliwa	44	52
27	Kumiai	172	161
28	Lacandón	59	40
29	Mame	10 739	7 580
30	Matlatzínca	894	1 302
31	Maya	776 824	800 291
32	Mayo	39 382	31 513
33	Mazahua	120 727	133 430
34	Mazateco	180 130	214 477
35	Mixe	101 489	118 924
36	Mixteco <sup>1</sup>	393 168	444 498
37	Motzintleco	239	174
38	Náhuatl	1 325 440	1 448 936
39	Ocuilteco	492	466
40	Otomi	283 263	291 722
41	Paipai	219	201
42	Pame	7 275	8 312
43	Pápago	132	141

44	Pima	821	741
45	Popoloca	14 390	16 468
46	Popoluca	34 684	38 139
47	Purépecha	107 950	121 409
48	Quiché	300	246
49	Seri	482	458
50	Tacuate	2 095	1 738
51	Tarahumara	62 555	75 545
52	Tepehua	8 942	9 435
53	Tepehuán	22 651	25 544
54	Tlapaneco	74 448	99 389
55	Tojolabal	37 181	37 986
56	Totonaca	214 192	240 034
57	Triqui	18 715	20 712
58	Tzeltal	283 260	284 826
59	Tzotzil	263 611	297 561
60	Yaqui	13 061	13 317
61	Zapoteco	418 585	452 887
62	Zoque	44 398	51 464
63	Otras lenguas indígenas	429	727
64	Insuficientemente especificado	35 404	89 335
	<b>TOTAL</b>	<b>5 483 555</b>	<b>6 044 547</b>
<i>FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995, México, 1997, INEGI, VII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México, 2001.</i>			

ANEXO 8



POBLACIÓN HLI MONOLINGÜE, 2000



## ANEXO 9

**POBLACION HABLANTE DE LENGUA INDIGENA MONOLINGÜE POR ENTIDAD FEDERATIVA  
SEGÜN SEXO, 2000**

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL	SEGÜN SEXO, 2000		TASA DE MONOLINGÜISMO	
		HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
NACIONAL	1 002 236	369 470	632 766	12.4	20.7
Aguascalientes	10	3	7	0.4	1.2
Baja California	1 120	371	749	1.9	4.2
Baja California Sur	147	44	103	1.4	4.5
Campeche	5 281	1 871	3 410	3.9	7.5
Coahuila	37	14	23	0.8	1.9
Colima	133	54	79	3.0	6.9
Chiapas	295 868	109 035	186 833	27.0	46.1
Chihuahua	14 047	4 522	9 525	10.5	23.3
Distrito Federal	713	194	519	0.3	0.7
Durango	4 294	1 452	2 842	11.6	22.9
Guanajuato	113	42	71	0.7	1.5
Guerretero	125 182	49 391	75 791	27.9	39.9
Hidalgo	58 152	21 821	36 331	13.0	21.1
Jalisco	3 171	1 006	2 165	5.1	11.1
Estado de México	4 521	919	3 602	0.5	1.9
Michoacán	15 422	5 777	9 645	9.9	15.2
Morelos	646	216	430	1.4	2.8
Nayarit	6 785	2 563	4 222	13.6	22.9
Nuevo León	107	33	74	0.5	0.9
Oaxaca	219 171	81 181	137 990	15.1	23.7
Puebla	76 022	26 269	49 753	9.6	17.0
Querétaro	1 687	468	1 219	3.8	9.4
Quintana Roo	12 713	4 742	7 971	5.1	9.9
San Luis Potosi	23 908	8 601	15 307	7.2	13.3
Sinaloa	4 532	1 784	2 748	6.6	12.2
Sonora	1 328	527	801	1.7	3.2
Tabasco	808	262	546	0.8	1.9
Tamaulipas	68	15	53	0.2	0.6
Tlaxcala	432	126	306	0.9	2.3
Veracruz	77 646	26 682	50 964	8.5	15.9
Yucatán	48 066	19 454	28 612	7.0	10.5
Zacatecas	106	31	75	2.9	9.9

FUENTE: INEGI. VII Censo General de Población y Vivienda 2000. Tabulados Básicos

## ANEXO 10

**POBLACIÓN OCUPADA POR SECTOR DE OCUPACIÓN  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

No. DE LOCALIDADES	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL	
		%		%		%	NACIONAL	%
	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN OCUPADA	1,233,495	100	712,893	100	29,813,678	100	31,760,066	100
POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO	855,219	69.3	314,133	44.1	3,071,507	10.3	4,240,859	13.4
POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR SECUNDARIO	189,557	15.4	159,115	22.3	8,603,927	28.9	8,952,599	28.2
POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR TERCIARIO	167,676	13.6	227,450	31.9	17,203,400	57.7	17,598,526	55.4
NO ESPECIFICADOS	21,043	1.7	12,195	1.7	934,844	3.1	968,082	3.0

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL. IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

## ANEXO 11

**POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

No. DE LOCALIDADES	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL	
		%		%		%	NACIONAL	%
	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	2,766,347	100	1,575,399	100	59,490,360	100	63,832,106	100
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	1,241,474	44.9	719,001	45.6	30,202,396	50.8	32,162,871	50.4
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA	1,524,873	55.1	856,398	54.4	29,287,964	49.2	31,669,235	49.6

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL. IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

## ANEXO 12

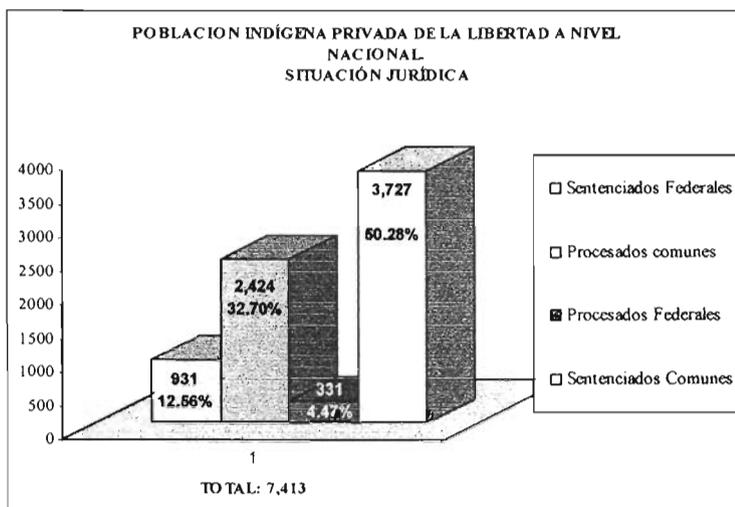
**POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN INGRESOS POR TRABAJO  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

No. DE LOCALIDADES	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL	
		%		%		%	NACIONAL	%
	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN INGRESOS POR TRABAJO	1,183,705	100	531,972	100	26,481,291	100	28,196,968	100
POBLACIÓN QUE NO RECIBE INGRESOS POR TRABAJO	494,279	41.8	1,741	0.3	25,987	0.1	522,007	1.9
POBLACIÓN RECIBE MENOS DE UN SALARIO MIN.	423,877	35.8	1,986	37.3	3,192,003	12.1	3,814,536	13.5
POBLACIÓN RECIBE DE 1 A 2 SALARIOS	182,704	15.4	214,188	40.3	9,162,478	34.6	9,559,370	33.9
POBLACIÓN RECIBE DE 2 A 10 SALARIOS	82,845	7.0	117,387	22.1	14,100,823	53.2	14,301,055	50.7

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL. IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

**ANEXO 13**



Fuente: Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación (datos a agosto de 2000). ÁVILA, Agustín (coord.). "Guía de asistencia legal para los pueblos indígenas" Instituto Nacional Indigenista, México 2000, p. 64.

**ANEXO 14**

**MUNICIPIOS CON 30% Y MAS DE POBLACION INDIGENA ESTIMADA POR GRADO DE MARGINACION 2000**

Municipio	Total	%	Muy Alta	%	Alta	%	Media	%	Baja	%	Muy Baja	%
Nacional	2 443	100	386	15.5	906	37.1	486	19.9	417	17.1	247	10.1
Indigenas	803	32.9	300	37.4	407	50.7	79	9.8	12	1.5	3	0.4

FUENTE: Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990, México, CONAPO.

EMBRIZ, Cosío Arnulfo (Coordinador), Sistema de Información Básica para la acción indigenista (Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, México INI-PNUD, 1996, Estimación del índice de marginación municipal, 2000, CONAPO 2001.

En el caso de los municipios indígenas, no se incluyen los no especificados.

**ANEXO 15**

**MARGINACION ALTA Y MUY ALTA EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

ENTIDAD FEDERATIVA	TOTAL DE MUNICIPIOS INDIGENAS	MARGINACION ALTA	%	MARGINACION MUY ALTA	%
OAXACA	379	185	48.8	153	40.4
PUEBLA	76	39	51.3	32	42.1
CHLAPAS	58	24	41.4	32	55.2
GUERRERO	23	4	17.4	19	82.6
VERACRUZ	76	35	46.1	36	47.4

FUENTE: [NEG]. XI Censo General de Población y vivienda 1990, México, 1991. [NEGI]. Censo de Población y Vivienda 1995, México, 1997. CONAPO, La población de México en el nuevo siglo, México, 2001.

## ANEXO 16

**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE SABE Y NO SABE LEER Y ESCRIBIR  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

	DENSIDAD INDÍGENA							
	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL NACIONAL	
		%		%		%		%
No. DE LOCALIDADES	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE SABE LEER Y ESCRIBIR	1,141,074	100	565,689	100	16,145,055	100	17,851,818	100
POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE NO SABE LEER Y ESCRIBIR	812,082	71.2	461,905	81.7	14,467,438	89.6	15,741,425	88.2
	328,992	28.8	103,784	18.3	1,677,617	10.4	2,110,393	11.8

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

## ANEXO 17

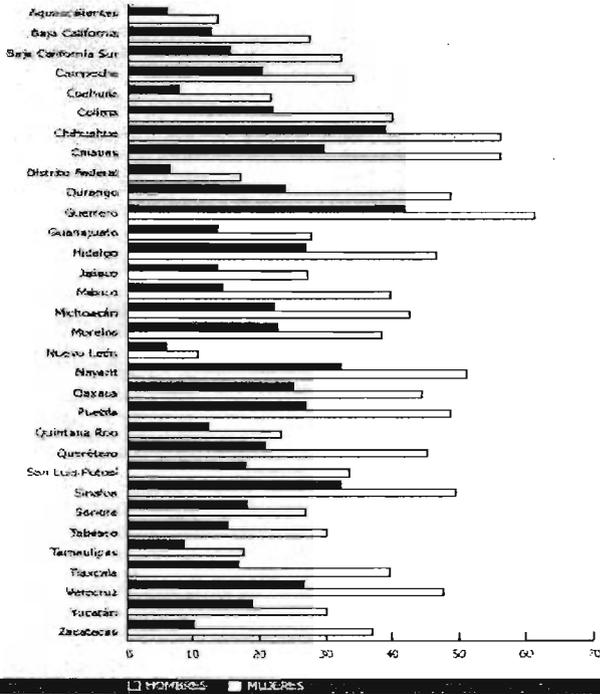
**POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS POR GRADO DE ALFABETISMO  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

	DENSIDAD INDÍGENA							
	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL NACIONAL	
		%		%		%		%
No. DE LOCALIDADES	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS ALFABETA	2,414,575	100	1,392,529	100	54,418,549	100	58,225,653	100
POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS ANALFABETA	1,468,947	60.8	1,072,413	77.0	50,542,008	92.9	53,083,368	91.2
	945,628	39.2	320,116	23.0	3,876,541	7.1	5,142,285	8.8

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

**POBLACIÓN HLI ANALFABETA  
2000**



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000.

**ANEXO 18**

**POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE ASISTE Y NO ASISTE A LA ESCUELA  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL NACIONAL	
		%		%		%		%
No. DE LOCALIDADES	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN DE 5 AÑOS	128,858	100	59,826	100	1,751,847	100	1,940,531	100
POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE ASISTE A LA ESCUELA	80,051	62.1	40,123	67.1	1,354,309	77.3	1,474,483	76.0
POBLACIÓN DE 5 AÑOS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA	48,807	37.9	19,703	32.9	397,538	22.7	466,048	24.0

FUENTE: INEGI, XII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

**POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS QUE ASISTE Y NO ASISTE A LA ESCUELA  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

	DENSIDAD INDÍGENA							
	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL	
	%	%	%	%	%	NACIONAL	%	
No. DE LOCALIDADES	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS Y MÁS QUE ASISTE A LA ESCUELA	1,140,018	100	565,164	100	16,131,218	100	17,836,400	100
POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS Y MÁS QUE NO ASISTE A LA ESCUELA	968,834	85.0	501,492	88.7	14,986,982	92.9	16,457,308	92.3
	171,184	15.0	63,672	11.3	1,144,236	7.1	1,379,092	7.7

FUENTE: INEGI, VII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, IBAI, BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002

### ANEXO 19

**DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACION HABLANTE DE LENGUA INDIGENA DE 15 AÑOS Y MAS POR NIVEL DE INSTRUCCIÓN, SEGÚN TIPO DE LOCALIDAD Y SEXO, 2000**

Nivel de instrucción	Nacional		rural		urbana	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SIN INSTRUCCIÓN	18.5	31.5	21.9	36.3	14.2	25.4
CPN PRIMARIA INCOMPLETA	32.2	28.3	35.8	28.9	27.8	27.5
CON PRIMARIA COMPLETA	19.5	16.5	19.5	15.1	19.5	18.2
CON SECUNDARIA O EQUIVALENTE INCOMPLETA	4.2	2.7	4.0	2.4	4.4	3.0
CON SECUNDARIA O EQUIVALENTE COMPLETA	10.9	6.9	8.3	4.8	14.2	9.4
ALGUN GRADO APROBADO EN PREPARATORIA O EQUIVALENTE	5.3	3.6	2.9	1.8	8.2	6.0
ALGUN GRADO APROBADO EN PROFESIONAL	3.9	2.0	1.2	0.7	7.3	3.8
NO ESPECIFICADO	5.5	8.5	6.4	10.0	4.4	6.7

FUENTE: INEGI, VII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Base de datos de la muestra censal.

### ANEXO 20

**POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS QUE HABLA LENGUA INDÍGENA  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

	DENSIDAD INDÍGENA							
	RANGO DE (70% Y MÁS)		RANGO DE (30% A 69%)		RANGO DE (1% A 29%)		TOTAL	
	%	%	%	%	%	NACIONAL	%	
No. DE LOCALIDADES	14,906		4,814		31,623		51,343	
POBLACION DE 5 AÑOS Y MÁS HABLANTE DE LENGUA INDIGENA	3,416,647	100	948,756	100	1,513,799	100	5,879,202	100
POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS HABLANTE DE LENG. IND Y NO HABLA ESPAÑOL	944,888	27.7	31,086	3.3	17,643	1.2	993,617	16.9
POBLACION DE 5 AÑOS Y MAS HABLANTE DE LENG. IND Y HABLA ESPAÑOL	2,471,759	72.3	917,670	96.7	1,496,156	98.8	4,885,585	83.1

FUENTE: INEGI, VII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI, DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL, IBAI, BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002

## ANEXO 21

**VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS POR SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

No. DE LOCALIDADES	DENSIDAD INDÍGENA			TOTAL NACIONAL
	RANGO DE (70% Y MÁS)	RANGO DE (30% A 69%)	RANGO DE (1% A 29%)	
	14,906	4,814	31,623	51,343
TOTAL DE VIVIENDAS HABITADAS	835,760	474,279	19,021,573	20,331,612
VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	820,691	467,255	18,639,392	19,927,338
OCUPANTES EN VIVIENDAS PARTICULARES	4,333,101	2,308,161	81,279,946	87,921,208
PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA PARTICULAR	5.18	4.87	4.27	4.32

FUENTE: INEGI, VII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL. IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

## ANEXO 22

**VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS POR SUS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS  
EN LOCALIDADES SEGÚN DENSIDAD DE HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA**

No. DE LOCALIDADES	DENSIDAD INDÍGENA						TOTAL	
	RANGO DE (70% Y MÁS)	%	RANGO DE (30% A 69%)	%	RANGO DE (1% A 29%)	%	NACIONAL	%
	14,906		4,814		31,623		51,343	
VIVIENDAS PARTICULARES HABITADAS	820,691	100.0	467,255	100.0	18,639,392	100.0	19,927,338	100
VIV. PART. CON PAREDES DE LAMINA DE CARTÓN O MAT. DE DESECHO	7,955	1.0	4,854	1.0	185,486	1.0	198,295	1.0
VIV. PART. CON TECHOS DE LAMINA DE CARTÓN O MAT. DE DESECHO	129,688	15.8	67,816	14.5	1,008,900	5.4	1,206,404	6.1
VIVIENDAS PARTICULARES CON PISO DIFERENTE A TIERRA	257,801	31.4	293,522	62.8	16,865,282	90.5	17,416,605	87.4
VIVIENDAS PARTICULARES CON UN SOLO CUARTO	161,152	19.6	74,873	16.0	1,659,720	8.9	1,895,745	9.5
VIVIENDAS PARTICULARES CON DOS CUARTOS INCLUYENDO COCINA	365,357	44.5	156,615	33.5	3,046,894	16.3	3,568,866	17.9
VIVIENDAS PARTICULARES CON AGUA ENTUBADA	410,224	50.0	313,824	67.2	16,444,983	88.2	17,169,031	86.2
VIVIENDAS PARTICULARES CON DRENAJE	134,686	16.4	167,401	35.8	15,876,931	85.2	16,179,018	81.2
VIVIENDAS PARTICULARES CON ENERGÍA ELÉCTRICA	596,072	72.6	406,274	86.9	18,126,865	97.3	19,129,211	96.0
VIVIENDAS PARTICULARES PROPIAS	767,494	93.5	407,922	87.3	14,313,121	76.8	15,488,537	77.7

FUENTE: INEGI, VII CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 2000.

INI. DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL. IBAI. BASE DE LOCALIDADES Y COMUNIDADES INDÍGENAS, 2002.

## ANEXO 23

Estado	A favor	En Contra	Abstenciones
1. Aguascalientes	15	8	2
2. B. California Sur	2	13	1
3. Campeche	29	4	0
4. Chiapas	5	35	0
5. Coahuila	18	4	0
6. Colima	24	4	0
7. Durango	14	5	0
8. Edo. De México	13	52	0
9. Guanajuato	36	7	0
10. Guerrero	1	45	0
11. Hidalgo	7	21	0
12. Jalisco	21	17	0
13. Michoacán	18	11	0
14. Morelos	14	16	0
15. Nayarit	20	8	0
16. Nvo. León	28	3	5
17. Oaxaca	7	13	0
18. Puebla	31	6	0
19. Querétaro	14	11	0
20. Q. Roo	15	5	0
21. S. L. Potosi	12	15	0
22. Sinaloa	10	26	0
23. Sonora	18	15	0
24. Tabasco	18	13	0
25. Tlaxcala	20	4	0
26. Veracruz	30	7	0
27. Zacatecas	8	14	0

FUENTE: HERNÁNDEZ, Anabel, "Aprobación de la Ley Indígena, un detonante", Milenio, Número 201, Julio 23 de 2001, p. 34

## BIBLIOGRAFÍA

### A) LIBROS

- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, "Derecho Constitucional Mexicano", Trillas, México 1990.
- AVALOS TEJEDA, Alejandro, "Los pueblos Indígenas de México", Congreso de la Unión, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social, México 2001.
- BAZDRESCH, Luis, "Garantías Constitucionales", Trillas, México 2002.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", FCE, México 2000.
- CARBONELL, Miguel, CRUZ PARCERO, Juan Antonio, VÁZQUEZ, Rodolfo (comps.), "Derechos Sociales y Derechos de las Minorías", UNAM, Porrúa, México 2001.
- CARPIZO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Porrúa, México 1998.
- \_\_\_\_\_, "Estudios Constitucionales", Porrúa, México 1996.
- CASTAN TOBEÑAS, José, "Los Derechos del Hombre", REUS, S.A., Madrid España, 1992.
- CLAVERO, Bartolomé, "Cádiz entre Indígenas. Lecturas y Lecciones sobre la Constitución y su Cultura en la Tierra de los Mayas", Ensayo en Anuario de Historia del Derecho Español, tomo LXV, Madrid, España 1995.
- \_\_\_\_\_, "Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América", Siglo XXI editores, México 1994.
- DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto, "Derechos Indios en México, Derechos Pendientes", Universidad Autónoma de Chapingo, México 1997.
- \_\_\_\_\_, "Derecho Indígena", Porrúa, México 2002.
- \_\_\_\_\_, "El Derecho Agrario y el Problema Agrario de México", Porrúa, México 2002.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, "Los Pueblos Indios y el Partaguas de la Independencia de México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1999.
- \_\_\_\_\_, "La Constitución de Cádiz y su Aplicación en la Nueva España", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1993.
- \_\_\_\_\_, y BONO LÓPEZ María, "Pueblos Indígenas y Estado Nacional en México en el Siglo XIX", UNAM, México 1998.
- GAMBOA MONTEJANO, Claudia (Resp.), "Los Derechos de los Pueblos Indígenas en México: Ordenamientos legales aplicables a nivel federal e iniciativas pendientes en la LV,

LVI y LVII Legislaturas”, Congreso de la Unión, Cuadernos de Apoyo, Documentación Legislativa y Archivo Histórico, México 2000.

GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto, “El Estado y las Étnias Nacionales en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1995.

\_\_\_\_\_, “El Derecho Consuetudinario de las Culturas Indígenas de México” Notas de un Caso: los Nayerij, UNAM, México 1994.

GONZALEZ, María del Refugio, “Historia del Derecho Mexicano”, Textos y Estudios Legislativos, número 31, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1990.

GONZÁLEZ TIBURCIO, Enrique, “Respeto a la Diferencia y Combate a la Pobreza” Política Indigenista No. 5. Instituto Nacional Indigenista, México 1998.

GROS ESPIELL, Héctor, “Derechos Humanos y Vida Internacional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1995.

HAURIOU, André, “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”, Ariel, España 1980.

IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, “Garantías Individuales”, Oxford, México 2001.

LARA PONTE, Rodolfo, “Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano”, UNAM, Porrúa, México 1998.

LERNER, Natán, “Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Serie Folletos, México 1991.

LIRA, Andrés, “Comunidades Indígenas Frente a la Ciudad de México. Tenochtitlan y Tlatelolco, sus Pueblos y sus Barrios, 1812-1919”, El Colegio de México, México 1983.

LOPEZ BARCENAS, Francisco, et al., “Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México”, Serie Derechos Indígenas I, México 2002.

MADRAZO CUELLAR, Jorge, “Hacia un Encuadramiento Constitucional de la Problemática Indígena en México”, Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1991.

MATEOS, Juan A., “Historia Parlamentaria de los Congresos Mexicanos de 1821 a 1857, 9 vols., México, Imprenta de J. F. Jens, Calle de San José el Real núm. 22, 1877-1886

MONTIEL Y DUARTE, Isidro, “Estudio sobre Garantías Individuales”, 3ª Ed., Porrúa, México 1979.

NORBERT ROULAND, “Derecho de las Minorías y de los Pueblos Autóctonos”, Siglo XXI editores, México 1999.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "La Cuestión Étnico Nacional y Derechos Humanos: El Etnocidio" Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica núm. 23, UNAM, México 1996.

PALACIOS ALCOCER, Mariano, "El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano", UNAM, México 1995.

RABASA GAMBOA, Emilio, "Historia de las Constituciones Mexicanas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2da edición, México 1994.

RODRÍGUEZ, Mario, "El Experimento de Cádiz en Centroamérica, 1808-1826", FCE, México 1984.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, "Derecho Constitucional", Porrúa, México 1999.

SÁNCHEZ, Consuelo, "Los Pueblos Indígenas, del Indigenismo a la Autonomía", Siglo XXI editores, México 1999.

SAYEG HELÚ, Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", PAC, SA. de CV., México 2000.

STAVENHAGEN, Rodolfo, "Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina", Colegio de México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1998.

\_\_\_\_\_, "Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000.

\_\_\_\_\_, "Conflictos Étnicos y Estado Nacional", Siglo XXI editores, México 2000.

TENA RAMIREZ, Felipe, "Leyes Fundamentales de México: 1808-1985", Porrúa, México 1985

TERRAZAS, Carlos R., "Los Derechos Humanos en las Constituciones Políticas de México", Porrúa, México 1996.

TRAVIESO, Juan Antonio, "Derechos Humanos y Derecho Internacional", Heliasra SRL, Argentina 1990.

VALLARTA PLATA, José Guillermo, "Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado", Porrúa, México 1998.

ZARCO, Francisco, "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857", Extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, 2 Vols., H. Cámara de Diputados, Comité de Asuntos Editoriales, México 1990 (edición facsimilar de la de México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857).

VARIOS, Comisión Nacional de Justicia Para los Pueblos Indígenas de México, "Propuesta de Reforma Constitucional para Reconocer los Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de México". Instituto Nacional Indigenista, México 1989.

\_\_\_\_\_, "Los Pueblos Indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena. Febrero 2001" Memoria, INI, Congreso de la Unión, Comisión de Asuntos Indígenas, México 2001.

\_\_\_\_\_, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, "Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios, Justicia y Derechos Étnicos en México", Cuadernos del Instituto, México 1992.

\_\_\_\_\_, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, "Aspectos Nacionales e Internacionales Sobre Derecho Indígena", México 1991.

\_\_\_\_\_, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, "Etnicidad y Derecho, un diálogo postergado entre los Científicos Sociales", Cuadernos del Instituto, México 1996.

\_\_\_\_\_, Instituto de Investigaciones Jurídicas, de la UNAM, "Derechos Indígenas en la Actualidad", Serie E: Varios, México 1994.

\_\_\_\_\_, Instituto Nacional Indigenista, "El Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México", INI, Tomo I, México 1997.

\_\_\_\_\_, Instituto Nacional Indigenista, "Grupos Étnicos de México", Tomo I, INI, México 1980.

\_\_\_\_\_, "Instancia Consultiva Mexicana para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas", INI, México 1997.

\_\_\_\_\_, "Los Pueblos Indígenas en la Legislación Nacional" Recopilación de disposiciones específicas en materia Indígena Política Indigenista No 3, INI, México 2000.

\_\_\_\_\_, "Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos Indígenas", Instituto Nacional Indigenista, México 2000.

\_\_\_\_\_, Instituto Nacional Indigenista y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Estado de Desarrollo Económico y Social de los Pueblos Indígenas de México 1996-1997", Tomo I y II, INI, PNUD, México 2000.

ÁVILA, Agustín (coord.), "Guía de Asistencia Legal para los Pueblos Indígenas" Instituto Nacional Indigenista, México 2000.

BONFIL BATALLA, Guillermo (comp.), "Hacia Nuevos Modelos de Relaciones Interculturales", CONACULTA, México 1991.

GALEANA, Patricia (comp.), "México y sus Constituciones", AGN, Fondo de Cultura Económica, México 1999.

GÓMEZ, Magdalena (coord.), "Derecho Indígena", Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, INI, México, 1997.

GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (coord.), "Constitución y Derechos Indígenas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.

ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), "Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX Jornadas Lascasianas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000.

\_\_\_\_\_ (coord.), "Análisis Interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2001.

SEMO, Enrique (coord.), "Historia de la Cuestión Agraria Mexicana. La Tierra y el Poder 1800-1910", Siglo XXI editores, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo, Tomo II, México 1990.

SMITH, Frank James (coord.), "Derecho Constitucional Comparado. México-E.U.", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo II, México 1990.

TAPIA HERNANDEZ, Silverio (comp.), "Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México", Comisión de Derechos Humanos del Edo. De México, México 1999.

VAN DE FLIERT, Lydia (comp.), "Guía para Pueblos Indígenas" Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997.

WARMAN, Arturo, ARGUETA, Arturo (coords.), "Nuevos enfoques para el Estudio de las Étnias Indígenas de México", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Porrúa, México 1991.

## ***B) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS***

ENCICLOPEDIA PARLAMENTARIA DE MÉXICO, "Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana. La estabilidad política y la modernización económica, un mismo pacto para la nación, 1906-1917", Serie III, vol. I, Tomo 3, Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, Instituto de Investigaciones Legislativas, México 1997.

## ***C) LEGISLACIÓN***

Actas Constitucionales Mexicanas (1821-1824), 10 vols., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1980 (edición facsimilar), Vol. I y II, primera foliatura.

Constitución General de la República, ed. Sista, México, 2002.

Constitución Comentada, T. I, 13ª ed., UNAM, Porrúa, México 1999.

DUBLÁN, Manuel, y LOZANO, José María, "Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República", 19 vols., México, Imprenta del Comercio, a cargo de Dublán y Lozano, Hijos, 1876-1890.

GÓMEZ, Magdalena, "Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo", INI, México 1991.

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 11 de marzo, p. 2-4, México 1995.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 21 de mayo de 2003.

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 13 de marzo de 2003.

Organización Internacional del Trabajo, Convenio No.169, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Oficina Regional de la OIT para la América Latina y el Caribe. (Serie Documentos 89/1).

#### ***D) DOCUMENTAL***

CONAPO, "Desigualdad Regional y Marginación Municipal en México", CONAPO, México 1994.

\_\_\_\_\_, "La población de México en el Nuevo Siglo", CONAPO, México, 2001.

\_\_\_\_\_, La Situación Demográfica de México, CONAPO, México, 1997.

Congreso de la Unión, "Las Constituciones de México 1814-1989", Cámara de Diputados, LIV Legislatura H.C.U., México 1989.

Documentos de la Guerra de Independencia, Biblioteca Enciclopédica Popular, SEP, México 1945.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, Resultados Definitivos, INEGI. México, 2001.

\_\_\_\_\_, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, INEGI, México, 1991.

\_\_\_\_\_, "Población Hablante de Lengua Indígena en México", XI Censo General de Población y Vivienda, INEGI, México, 1990.

\_\_\_\_\_, Censo de Población y Vivienda 1995, INEGI, México, 1997.

Instituto Nacional Indigenista, Dirección de Investigación y Promoción Cultural, IBAI. Base de Localidades y Comunidades Indígenas, INI, México, 2002.

### **E) HEMEROGRAFÍA**

Consejo Nacional de Población, “Población Indígena en la Migración Temporal a Estados Unidos”, Boletín editado por CONAPO, año 5, núm. 14, México 2001.

Derecho y Cultura, Número 3, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., “Los Derechos Indígenas en Serio”, México 2001.

HERNÁNDEZ, Anabel, “Aprobación de la Ley Indígena, un Detonante”, Revista Milenio, Número 201, Julio 23 de 2001, México 2001.

HERNANDEZ PULIDO, J. R., “La OIT y los Pueblos Indígenas y Tribales”. Boletín Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 82, UNAM, México, Enero-Abril 1995.

MORENO DERBEZ, Carlos, “La Dura Tarea de la Reconstitución del Indigenismo”, Revista México Indígena, Nueva época, núm. 1, agosto de 2002, México 2002.

Perfil, “Cuadro Comparativo de la Iniciativa de la Cocopa y las Observaciones del Ejecutivo”, La Jornada, del sábado 28 de abril de 2001, México 2001.

SCHJETNAN, Sofia, “Los Acuerdos de San Andrés. El Conflicto entre dos Proyectos de Nación”, y GÓMEZ RIVERA, Magdalena, “Derecho Indígena y Constitucionalidad: El caso mexicano”, Revista Examen, Año XI, número 133, diciembre de 2000, editada por el CEN del PRI, México 2000.

### **F) INTERNET**

<http://www.sedesol.gob.mx>, “El Perfil de los Pueblos Indígenas de México”, Secretaría de Desarrollo Social.

<http://www.ini.gob.mx>, “Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006”. Instituto Nacional Indigenista.

<http://alainet.org/index/html>, Grupo de Trabajo Interseccional sobre la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, Diciembre de 1998.

<http://usinfo.state.gov> Oficina de Programas de Información Internacional. Departamento de Estado de los EE.UU.

<http://www.americaindigena.org/index.htm>, Instituto Indigenista Interamericano, América Indígena. “Indígenas Estadounidenses y Nativos de Alaska”, Volumen LIX, Número 1, Enero-marzo de 2003.

<http://www.indianlaw.org>, Organización de los Estados Americanos. Delegación de los Estados Unidos. Derechos de los pueblos indígenas.

<http://www.oas.org/consejo/sp/CAJP>, Organización de los Estados Americanos, Comisión de Asuntos Jurídicos y políticos.

<http://www.puebloindio.org>, Consejo Internacional de Tratados Indios (CITI, the International Indian Treaty Council - IITC -).

<http://www.webislam.com/index.htm>, Ciudadanos musulmanes occidentales, derechos y obligaciones. Dr. Murad Wilfried Hofmann

<http://es.geocities.com/musulmanesnuevos/index.html>, Bilsim.lahi Arrahmani Arrahim, "Islam y Derechos Humanos. Diversidad Interpretativa", marzo de 1999.

<http://www.unhchr.ch/tbs/ebc.nsf>, ONU, Derechos Indígenas

<http://www.oneworld.org/fight-racis/spanish/docs/facts.htm>, Minorías culturales y lingüísticas.

<http://www.summit-americas.org> Sistema de Información de la cumbre de las Américas, Foro Democrático, Democracia y Derechos Indígenas.

<http://www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm>, Organización Internacional del Trabajo, Derechos de los pueblos indígenas, Equipo Técnico Multidisciplinario.

<http://www.ezln.org/revistachiapas/ch7regino.html>, Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

[http://www.ezln.org/san\\_andres/ley](http://www.ezln.org/san_andres/ley), Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de la COCOPA.

<http://www.jornada.unam.mx/2001/abr01/ley.html>, PERFIL, "Modificaciones del Senado a la Ley COCOPA", Jornada, Sábado 28 de abril de 2001.

<http://www.cndh.org.mx>, Derechos Humanos de los pueblos indígenas

<http://www.org.mx/ini/ini1.html>, Instituto Nacional Indigenista, "Cinco décadas de trabajo con los pueblos indígenas de México".

<http://www.stuadiacroatica.com/const/cors020.htm>

<http://www.mestresxbosnia.org/informebihcast.htm>

<http://www.comma.fi/>

<http://www.izquierda-unida.es/Secretarias/DerechosHumanos/Racismo.htm>

<http://www.oneworld.org>

<http://www.geocities.com/webromany/paises/26.html>

<http://www.eurosur.org/guiadelmundo/recuadros/gitanos/>