



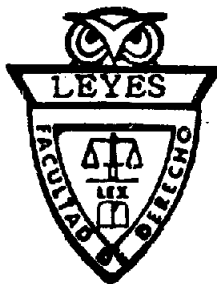
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**"EL CONVENIO 169 DE LA OIT Y SU APLICACION EN
MEXICO, ESTUDIO DE CASOS"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROSA ELENA PALOMARES GALLEGOS.



ASESOR: DR. JOSE EMILIO ROLANDO ORDÓÑEZ CIFUENTES.

MEXICO, D. F.



2005

0350456



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
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
No. L/35/05

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

La pasante de la licenciatura en Derecho ROSA ELENA PALOMARES GALLEGOS, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

"EL COVENIO 169 DE LA OIT Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO, ESTUDIO DE CASOS", asignándose como asesor de la tesis al DR. JOSÉ EMILIO ROLANDO ORDOÑEZ CIFUENTES.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, y después de revisarlo su asesor, envió a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en éste y el Dictamen firmado por el Profesor Revisor DR. MARCO ANTONIO PÉREZ DE LOS REYES; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESIÓN, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día y desde 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.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., a 7 de noviembre de 2005.

LIC. JOSÉ DÍAZ OLVERA
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Bosa Elena

Galemares Gallegos

A mi Madre, por elegirme como hija.

FECHA: 10 Diciembre 2005

FIRMA: 

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
por abrirme el camino del conocimiento,
de la ética y del éxito personal.

A mi hermano, por hacerme fuerte.

A Claudia, compañera de vida.

A Farus, amigo entre los amigos y
narrador de grandes historias.

A Raúl, faro en medio de la tormenta.

Al Dr. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes,
por su admirable vocación e integridad.

A mi barco frágil de papel:
Arturo, Beto, Edgar, Ely, Iván,
Karla, Josué, Julieta, Luis Manuel,
Marcela, Nadia, Rebe, Scott, Yeya.

A mis familias, Díaz Rangel, Estévez Zepeda,
Gallegos Rubí, Ojeda Estévez,
Peña Estévez y Zepeda Zapien.

A mis niños, futuras promesas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES.

1.1 Organización Internacional del Trabajo, origen y objetivos.	5
1.2 Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre poblaciones Indígenas y Tribales.	20
1.3 México.	25
1.4 América Latina	42

CAPÍTULO 2. CONCEPTOS GENERALES.

2.1 Pueblos y Poblaciones, diferencias.	51
2.2 Tierras y Territorios, diferencias.	60
2.3 Conciencia de identidad indígena.	65

2.4 Autonomía.	73
----------------	----

CAPÍTULO 3. CASO UNO: TIERRAS.

3.1 Relación de los pueblos indígenas con las tierras que ocupan.	82
---	----

3.2 Procedimientos para garantizar la protección de los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que ocupan, así como la reivindicación de las tierras que les fueron quitadas.	93
---	----

3.3 Mecanismos para la participación de los pueblos indígenas en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en las tierras que ocupan.	106
--	-----

3.4 Consultas en materia de tierras.	115
--------------------------------------	-----

3.5 Adecuación de la legislación nacional a lo establecido en el convenio 169 de la OIT, en materia de tierras.	120
---	-----

CAPÍTULO 4. CASO DOS : TRABAJO.

4.1 Acceso al empleo y remuneración equitativa.	135
---	-----

4.2 Inspección de las condiciones de trabajo.	148
4.3 Prohibición de servidumbres por deudas.	152
4.4 Fomento a la artesanía, industrias rurales y actividades tradicionales, como elemento para preservar la unidad de los pueblos indígenas.	158
4.5 Consultas en materia de trabajo.	165
4.6 Adecuación de la legislación nacional a lo establecido en el convenio 169 de la OIT, en materia de Trabajo.	167
CONCLUSIONES.	172
FUENTES DE INFORMACIÓN	182
BIBLIOGRAFÍA	183
FUENTES ELECTRÓNICAS	190
HEMEROGRAFÍA	191
LEGISLACIÓN CONSULTADA	193

INTRODUCCIÓN.

El convenio 169 de la OIT es un instrumento básico para alcanzar muchas de las demandas que los pueblos indígenas han venido haciendo a lo largo de los años, principalmente el reconocimiento de sus derechos y el respeto a la diversidad cultural dentro de una misma nación, estableciendo los lineamientos para que los Estados modifiquen su legislación con la finalidad de aterrizar en el contexto jurídico nacional, las premisas contenidas en el citado convenio.

Un aspecto primordial del convenio 169 de la OIT lo constituye el reconocimiento a la diversidad, es decir, que ya no se busca la "asimilación" de los pueblos indígenas al resto de los miembros del Estado, sino el reconocimiento de la diversidad y el respeto a las instituciones, costumbres, tradiciones y lenguas de los pueblos indígenas, procurando fomentar una "conciencia de la identidad indígena".

Otro punto que sobresale es el referente a las consultas que los gobiernos de los Estados deben hacer entre los pueblos indígenas, respecto de toda determinación que afecte a los intereses o estructura de los pueblos, ya sea en materia de tierras, educación, legislación o cualquier otros aspecto que infiera directamente en la organización, funcionamiento y desarrollo de los pueblos indígenas, de tal modo que no se atente en contra de la unidad e identidad de dichos pueblos.

Son varios los rubros que integran el convenio 169 de la OIT, destacando la cuestión referente a tierras, trabajo y educación, ya que son áreas prioritarias y cuyo descuido ha dado lugar a enfrentamientos armados que evitan el desarrollo de las comunidades indígenas y que amenazan su supervivencia como tales, ya que se ven envueltas en un proceso de asimilación que niega su naturaleza diversa y su composición pluricultural.

Conceptos como etnicidad, cosmovisión, fronteras étnicas y genocidio, con un profundo contenido sociológico son torales para entender la importancia y trascendencia del Convenio 169, por lo tanto serán tratados a lo largo de este trabajo, para explicar la problemática indígena que ha sumido a estos pueblos en una marginación y miseria aberrantes en una sociedad democrática como la mexicana.

En el presente trabajo de investigación se analizará no sólo el contenido del Convenio 169, también el cumplimiento que del mismo ha dado el Gobierno Mexicano, ya que conforme a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales suscritos por México, y ratificados por el Senado, tienen categoría de Ley Suprema; luego entonces la legislación secundaria que no observe el contenido del convenio, o que incluso lo contravenga, será inconstitucional, elementos que el legislador ha dejado a un lado, demostrando una completa ignorancia del contenido del Convenio, así como una falta de voluntad política para efectuar las reformas

necesarias para la adecuación de la legislación nacional al contenido del Convenio, pese a ser Ley Suprema del Estado Mexicano.

De igual manera serán tratados aquellos obstáculos que se encuentran en el camino de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, tales como el miedo que el Gobierno Mexicano, al igual que otros países firmantes, tienen de los términos autonomía, territorios y pueblos, ya que se escudan en la protección de la soberanía nacional y unidad del Estado para no aplicar el Convenio, siendo que el trasfondo está plagado de irregularidades e intereses mezquinos de los grupos de poder, a los que no conviene el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, quienes han sido explotados a lo largo de los años en beneficio de los bolsillos de la clase dominante del país.

CAPITULO 1

ANTECEDENTES.

1.1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, ORIGEN Y OBJETIVOS.

ORIGEN.

El primer intento por crear un organismo para la protección de los derechos de los trabajadores lo constituye la Asociación Internacional para la Protección de los Trabajadores, la cual recoge principios impulsados por dos grandes industriales, Roberto Owen¹ y Daniel Legrand², para conseguir una industrialización dentro de un marco de justicia social, fundándose esta asociación en el año de 1901 en Basilea.

La Organización Internacional del Trabajo surge al finalizar la Primera Guerra Mundial, en un ambiente sumamente convulsionado por un conflicto bélico que originó una profunda crisis económica, ello aunado a un creciente proceso de industrialización que generaba cientos de trabajadores a los cuales se les explotaba de una forma inhumana, por lo que se hizo imperante la creación de una organización que luchara por mejorar las condiciones de

¹ Socialista utópico británico, considerado como el padre del movimiento cooperativo, nació en Newtown (Gales) el 14 de mayo de 1771, creía firmemente que la humanidad avanzaría si se mejoraba el entorno de los individuos tanto en el ámbito moral como económico. por lo que realizó reformas importantes en la empresa que dirigía, entre las cuales se encuentra la reducción de la jornada de trabajo y la instalación de estancias infantiles.

² Industrial Frances(1783-1859)

trabajo de miles de personas, ya que de continuar con las políticas de explotación se podrían originar graves conflictos sociales.

Uno de los objetivos por los cuales se creó la OIT fue la lucha por la justicia social, así como el derecho a la libre sindicación y a la negociación colectiva, no solo en el ámbito del trabajo industrial, sino también respecto de los trabajadores rurales, siempre con un rostro humanitario a fin de evitar la explotación de los trabajadores, buscando mejores condiciones de trabajo, salud, educación y vivienda, así también existieron razones políticas que influyeron en la creación de la OIT, ya que de no crear condiciones adecuadas para los trabajadores se daría lugar a conflictos sociales que traerían inestabilidad en los países .

En el Tratado de Versalles se creó formalmente la OIT, y en los meses de enero y abril de 1919 fue redactada su Constitución bajo el principio de que "la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social", siendo los redactores de dicha constitución la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de la Conferencia de Paz, la cual estaba compuesta por representantes de Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón Polonia y el Reino Unido, convirtiéndose este instrumento en la parte XIII del Tratado de Versalles.

El carácter tripartito de la OIT es realmente una de sus principales cualidades, ya que intervienen tanto representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, como de los empleadores y de los trabajadores, y cada representante tiene voz y voto dentro

de la organización, lo que la hace única, por lo que las resoluciones y acuerdos adoptados por la organización cuentan con diversos puntos de vista y no con la óptica de un solo grupo, recogiendo así las demandas de cada sector a fin de lograr un trabajo conjunto que permita el desarrollo económico sin lesionar los intereses de los trabajadores.

El 29 de octubre de 1919 tuvo verificativo la primera conferencia de la OIT, teniendo como sede la ciudad de Washington, Estado Unidos, en la cual participaron representantes de los trabajadores y de los empleadores de cada uno de los Estados miembros; en esta conferencia se establecieron como temas prioritarios la regulación de la jornada de trabajo, la edad mínima de los trabajadores, la protección del trabajo nocturno tanto de las mujeres como de los menores, así como la protección de la maternidad y el desempleo, adoptando en cada uno de estos rubros un convenio que una vez ratificado por los Estados miembros cobró fuerza obligatoria, además de servir de modelo para que otros países adoptaran estas medidas mínimas para un marco legal laboral que evitara enfrentamientos sociales entre la clase obrera que cada vez era más numerosa.

Para el año de 1920 la OIT estableció su sede en la ciudad de Ginebra, en la cual se daban cita las comisiones de expertos en diversos rubros realizando un trabajo conjunto e interdisciplinario, lo que trajo como consecuencia una actividad incesante en la reglamentación de las condiciones de trabajo, la cual fue calificada por la Corte Internacional de Justicia en el sentido de que tal

reglamentación formaba parte de las atribuciones de la organización, hecho que adquirió gran relevancia en vista del contexto histórico en que se daban tales transformaciones.

De manera gradual, la OIT fue introduciendo mecanismos que permitieran que la reglamentación y los convenios por ella adoptados adquirieran obligatoriedad en los Estados miembros y que realmente fueran aplicados, por lo que en el año de 1926 crea un sistema de supervisión de la aplicación de sus normas a cargo de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual se apoya en una comisión de expertos conformada por importantes juristas quienes analizaban la actuación de los gobiernos así como los informes rendidos por estos respecto de la aplicación de los convenios dentro de sus países, siendo este mecanismo de vigilancia utilizado hasta nuestros días.

Con la gran depresión económica de 1929, se suscitaron fuertes enfrentamientos entre los representantes de los empleadores y de los trabajadores, principalmente en lo concerniente a la reducción de la jornada de trabajo y el combate al desempleo, sin que se logaran acuerdos favorables en dichos temas. Estas diferencias, aunadas a las complicadas condiciones económicas, obstaculizaron el trabajo de la OIT para continuar con la humanización de las condiciones laborales de los trabajadores industriales.

Dada la naturaleza de la OIT como organismo internacional, los cambios políticos, sociales y culturales en la comunidad

internacional afectaron de manera directa las actividades de la Organización, a la cual ingresan en el año de 1934 los Estados Unidos de Norte América, a pesar de no ser miembro de la Sociedad de las Naciones, asumiendo el norteamericano John Winant la dirección general de la OIT para el año de 1939, momento histórico trascendente ya que se estaba gestando una nueva guerra mundial, siendo necesario cambiar la sede de la Organización a Montreal, a fin de evitar que se viera afectada de manera directa por la guerra que se vivía en Europa, lográndose en 1941 bajo la dirección de Edward Pelan, que los delegados y representantes de 41 estados miembros aprobaran la "Declaración de Filadelfia que, anexa a la Constitución, sigue siendo todavía la carta que fija los fines y objetivos de la OIT"³.

Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo el 10 de mayo de 1944, la declaración de Filadelfia es un antecedente de la carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en su texto resaltan los objetivos y lineamientos que establece para la Organización, misma que posteriormente sería parte del sistema de las Naciones Unidas, siendo tales objetivos el pleno empleo, la justicia social y la protección a la salud de los trabajadores, entre otras.

Uno de los convenios más importantes en su época, y que constituyen un parte aguas en la legislación laboral internacional es el convenio 87 sobre libertad sindical y la protección al derecho de

³ ORDÓÑEZ CIFUENTES, JOSÉ EMILIO ROLANDO, *La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, México, 1998, p. 20.

sindicación firmado en 1948, el cual representa un logro para la clase trabajadora, principalmente para los trabajadores industriales, ya que significa el inicio de la presencia de representantes de los trabajadores ante los gobiernos de sus países, y de la protección de los derechos laborales hasta ese momento alcanzados, abriendo la posibilidad de obtener respuestas a las demandas que por años encabezaron las luchas obreras.

Durante el periodo comprendido del año de 1948 a 1970 ocupó el puesto de Director General de la OIT el estadounidense David More, siendo en esta etapa cuanto la organización adquirió un carácter "universal", ya que se duplicó la cantidad de estados miembros de la organización, haciendo que ésta fuera más diversa, y ya que uno de los objetivos principales de la OIT es la humanización del trabajo y la protección de los trabajadores, mucho países en vías de desarrollo ingresaron a la organización, ya que eran los más preocupados en conseguir mejores condiciones de empleo ante los países industrializados que llegaban a instalarse en los países en desarrollo, lo que da lugar a la explotación de la mano de obra barata en condiciones inferiores a las que se daban en países altamente industrializados, situaciones como esta fueron objeto de análisis a cargo del Instituto Internacional de Estudios Laborales, creado en 1960.

Por su importante labor, la OIT recibió el Premio Nobel de la paz en 1969, lo que significó un reconocimiento a la intensa labor de la organización cuyos principios son eminentemente humanitarios, y cuyo peso internacional fue y ha sido a favor de la

paz, situación que en varias ocasiones la han hecho blanco de ataques políticos que han puesto en dificultades su desempeño, tales como la guerra fría que creó tensiones a tal grado que en 1977 Estados Unidos dejó la organización, y con ello los recursos económicos se vieron afectados de manera considerable, sin embargo, para 1980 Estados Unidos regresó a la organización.

En el transcurso de los años, la OIT ha tenido nueve directores generales, figuras destacadas a nivel Internacional por su desempeño en diferentes sectores, actualmente y desde 1999 el Abogado chileno Juan Somavía es el Director General de la OIT, teniendo la responsabilidad de continuar con una labor a favor de los derechos humanos y la consecución de la justicia social.

En el ámbito concreto de los derechos indígenas, la OIT detecta, por así decirlo, malas condiciones de trabajo de las entonces llamadas "poblaciones nativas", mismas que eran sometidas a trabajos forzosos en las aún colonias de los países más desarrollados, por lo que al encontrarse en el campo se acción de la organización ésta interviene creando el convenio número 29 sobre trabajos forzosos en el año de 1930, iniciando así un interés particular por un sector de trabajadores que presentaban características específicas que los ponían en desventaja frente al resto de los trabajadores, haciéndolos un grupo aún más vulnerable al haber sido expulsados de las tierras que ancestralmente ocupaban y que definían quienes eran y de donde venían, convirtiendo así a los "nativos" en trabajadores migrantes con una expectativa pobre para ser empleados en algún sector, principalmente en servicio doméstico y en general trabajos de

carácter temporal que representaban bajos salarios, además de un trato inhumano.

De manera gradual se empieza a dar un interés por los pueblos indígenas, lo cual surge a raíz de la toma de conciencia por parte de los pueblos indígenas respecto de su origen e importancia cultural, lo que se traduce en la creación de instrumentos internacionales para la protección de sus derechos, específicamente el convenio 107 de la OIT, y que constituye el antecedente del diverso convenio 169, siendo éste último la carta básica de los derechos indígenas, reconociendo que éstos tienen una organización propia basada en sus culturas y prácticas ancestrales, y que ello es una constante que no debe desaparecer y mucho menos debe ser combatida, por el contrario al ser parte de su identidad, se debe respetar y tomar en cuenta en la creación de programas nacionales de desarrollo en los países con diversidad cultural y étnica, como es el caso de México.

OBJETIVOS

Como objetivos generales de la OIT figuran la justicia social, la libertad sindical, protección a la salud de los trabajadores, entre otros muchos, y para conseguir tales objetivos se formulan políticas y programas para lograr el pleno empleo con condiciones adecuadas para el desarrollo de la clase trabajadora, incluyendo educación, libertad sindical, salud, capacitación, seguridad social y una especial atención a las mujeres y los menores trabajadores, todo lo anterior con profundo carácter humanístico que la caracteriza desde sus inicios, y en la cual se realiza la amplia investigación de los fenómenos laborales y sociales que son transformados, posteriormente, en convenios y recomendaciones.

Para lograr sus objetivos, la OIT cuenta con tres órganos que son la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, y cada uno de ellos es de carácter tripartito, es decir, intervienen delegados de los Estados miembros, así como de los trabajadores y de los empleadores.

La Conferencia Internacional del Trabajo sesiona anualmente en el mes de junio en Ginebra, Suiza, y en ella intervienen dos delegados de los gobiernos de cada uno de los Estados miembros, uno de los trabajadores y uno de los empleadores, quienes están asistidos de consejeros técnicos con la finalidad de lograr una mejor toma de decisiones, ya que es en la conferencia donde se debaten los temas más importantes y que han sido objeto de estudio por parte de los investigadores de la Organización, siendo esta forma

en la que se discuten y en su caso aprueban las normas internacionales del trabajo, llámense convenios o recomendaciones, siendo los primeros de carácter obligatorio para los Estados miembros que los ratifican, y las segundas son lineamientos y observaciones para una adecuada aplicación de los convenios en aquellos Estados que forman parte de la legislación Nacional.

Es prudente mencionar que el hecho de que un delegado vote a favor de un convenio no significa que el Estado que representa necesariamente lo tenga que ratificar y en consecuencia, que lo deba cumplir, sin embargo, los delegados cuentan con lineamientos e instrucciones de parte de los gobiernos de los Estados a los que pertenecen, lo que marca la tendencia que adoptan dependiendo si el convenio es susceptible de aplicarse o no conforme al marco legal nacional, o bien por las prácticas que implica la ratificación del convenio que se vota.

La Oficina Internacional del Trabajo tiene diversas actividades durante todo el año, en ella se realizan numerosos trabajos de investigación y promoción de los derechos laborales en todo el mundo, difunde el trabajo de la Organización por medio de diferentes publicaciones especializadas, y es el filtro a través del cual la Conferencia selecciona los temas de interés a tratar. Esta labor de investigación permite detectar los tópicos más importantes que deben tratarse en la Conferencia; al frente de la Oficina se encuentra el Director General quien es elegido por un periodo de cinco años y es el encargado de supervisar y coordinar el cúmulo de actividades que realiza la oficina.

Respecto al Consejo de Administración, éste se encarga de las cuestiones operativas y ejecutivas de la organización, tales como la realización del presupuesto, mismo que debe ser aprobado por la conferencia, y en general decide sobre las políticas que la Organización asume frente a sus Estados miembros.

Para entender el funcionamiento de la OIT respecto de la adopción de convenios, es preciso mencionar cual es el procedimiento que se sigue para la formulación y posterior discusión de un convenio, iniciando todo con los temas que son seleccionados para ser tratados en la conferencia, y que surgen de los estudios y análisis realizados por la propia Oficina Internacional del Trabajo y por las observaciones específicas realizadas por los Estados miembros respecto de sucesos o fenómenos sociales vinculados con la competencia de la Organización. Cabe la posibilidad que el tema a tratar sea la revisión de un convenio que ya ha sido adoptado por la Organización, y que debido al transcurso del tiempo o bien acontecimientos sociales se han transformado las condiciones que en el mismo se tratan, por lo que es necesario volverlo a discutir para actualizar su contenido y lograr que se adecue a las condiciones actuales.

En cada reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se plantea un tema específico para ser tratado, del cual la Oficina Internacional del Trabajo hace un minucioso estudio sobre las prácticas y, en su caso, legislación existente sobre el tema que se plantea. Una vez conformado este análisis, los resultados son

enviados a los Estados miembros conjuntamente con un cuestionario relativo al tema. Posteriormente, cada uno de los Estados miembros tendrá la obligación de consultar a los sectores que tienen ingerencia con el tema a tratar, así como a los trabajadores y a los patrones por conducto de las organizaciones que los representen, todo lo anterior se hace con la finalidad de enriquecer el tema y de tener los puntos de vista de los diferentes sectores a los que a la postre les sería aplicado el convenio.

Una vez que los Estados miembros han realizado las consultas y discusiones internas, envían a la OIT las observaciones que tienen respecto del tema que se puso a su consideración, mismas que son recopiladas, estudiadas y sistematizadas para ser discutidas en la siguiente sesión de la Conferencia, en la cual los delegados discutirán si el tema realmente es trascendente y debe ser objeto de un convenio o bien de una recomendación, en caso que se determine que si procede elaborar un convenio o recomendación, se retoman los puntos discutidos en la reunión de la Conferencia elaborando un proyecto que es enviado a los Estados miembros, éstos lo analizan y discuten conjuntamente con las organizaciones de trabajadores y empleadores, emitiendo un documento con el resultado de estas consultas, mismo que la OIT utiliza como base para la elaboración de un segundo proyecto que será discutido en la siguiente reunión de la Conferencia Internacional, en la cual se discutirá y en su caso, será aprobado y convertido en un convenio.

Después de haberse realizado todo un proceso ante la OIT, que culmina en la aprobación de un convenio, compete a los Estado

miembros presentarlo ante los órganos internos competentes para su ratificación y su posterior aplicación en los Estados, y ya en ese proceso interno se deberán tomar en cuenta las condiciones específicas de cada país para la aplicabilidad del convenio, siempre considerando que al ratificar un convenio, éste pasa a formar parte de la legislación nacional vigente y será su deber aplicar las disposiciones contenidas en el convenio.

Para que un convenio entre en vigor, es necesario que sea ratificado por lo menos por dos países miembros de la OIT; después de transcurrido un año de la segunda ratificación es cuando el convenio adquiere obligatoriedad, siendo posible que la Organización formule observaciones, e incluso recomendaciones al Estado que ha ratificado el convenio con la finalidad de establecer los canales adecuados para su aplicación, o bien estas recomendaciones pueden darse a raíz de violaciones a las disposiciones de un convenio.

La obligatoriedad del convenio para un Estado que lo ratifica es por tiempo indefinido, sin embargo, existe un mecanismo denominado "denuncia" que se puede hacer a los diez años posteriores a la ratificación del convenio, y para el caso de que transcurra este periodo sin que se haya hecho uso de esta figura, se da por entendido que el convenio continúa vigente en el Estado miembro que no lo denunció.

La OIT tiene la potestad de supervisar que aquéllos Estados que ratifiquen un convenio efectivamente lo cumplan, adecuando su legislación nacional para hacer viable la aplicación real de un convenio, y para ello la Organización pide a cada uno de sus miembros un informe anual por medio del cual se hagan del conocimiento de la Organización las medidas que se han tomado para dar el debido cumplimiento al convenio que se haya ratificado, cuenta la OIT con órganos encargados de supervisión y regulación de la aplicación de los convenio y recomendaciones emitidas por la propia OIT; tales órganos son la Comisión de Expertos y la Comisión de aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, quienes realizan su labor mediante tres mecanismos de control, uno ordinario, uno extraordinario y otro especial.

El mecanismo ordinario consiste en un informe anual que rinden los gobiernos de los Estados miembros, al cual se le da el nombre de memoria, documento que también debe darse a conocer a las organizaciones de trabajadores y empleadores, ello con la finalidad de que dichas organizaciones puedan formular observaciones respecto del informe "oficial" que rinden los gobiernos respecto de la aplicación de determinado convenio o recomendación.

Por lo que hace al control extraordinario, éste es aplicado cuando se denuncia una violación a un convenio y consta de dos procedimientos que son la reclamación y la queja, el primero de ellos puede ser utilizado por organizaciones de trabajadores o de empleadores, para la resolución y tramitación en este

procedimiento se integra una comisión tripartita del Consejo de Administración que investiga los antecedentes del asunto y emitirá una recomendación específica que se pone a consideración del Consejo de Administración; en lo concerniente a la queja puede ser utilizada únicamente por los gobiernos de los Estados miembros y el Consejo de Administración de la OIT, teniendo éste último la potestad de actuar de oficio en el caso de que un delegado haga del conocimiento de la conferencia que existe una anomalía en la aplicación de un convenio y que probablemente el gobierno del Estado no informe a la OIT.

El control especial se aplica de manera privativa a los casos en que se ve violentada la libertad sindical, que ha sido uno de los principios rectores de la Organización y uno de sus primeros logros, ya que significa un primer paso para alcanzar muchos otros objetivos que se han obtenido por medio de las agrupaciones sindicales.

1.2. CONVENIO 107 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBALES.

Desde los años 20's la OIT mostró preocupación por los trabajadores rurales y al analizar la situación de éstos detectaron otros grupos con características un tanto similares a la de los campesinos pero con elementos diferentes; se trata de los trabajadores indígenas, existiendo por primera vez una propuesta en el año de 1921 para analizar las condiciones laborales que se daban entre los indígenas, detonando estos primeros análisis una atención especial a los pueblos indígenas, y para 1926 se decidió crear una comisión de expertos en Trabajo Nativo.

Paralelamente al trabajo de la OIT, los Estados Americanos miembros de dicha organización iniciaron la celebración de conferencias en el año de 1936, en las cuales se solicitaba a los Estados participantes para que rindiera un informe sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas existentes en cada país, sin embargo, no existió una respuesta favorable a esta propuesta, y no fue sino hasta el año de 1946 en la reunión celebrada en México que se creó una Comisión de Expertos sobre Problemas Sociales de las Poblaciones Indígenas del Mundo, y posteriormente se formó la Comisión de Expertos en Trabajo Indígena, dándole como tarea que "atendiera la capacitación, seguridad y asistencia social de los indígenas, y que se elaboraran estudios monográficos por países sobre la distribución demográfica y ocupacional de los indígenas, y en 1953

la publicación de *Poblaciones indígenas. Condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones autóctonas de los países independientes.*⁴

Como antecedentes formales del Convenio 169 de la OIT se encuentran diversos Convenios y Recomendaciones vinculadas al trabajo indígena, sin embargo se trataban los asuntos indígenas únicamente desde el punto de vista laboral, dejando a un lado es aspecto sociológico y antropológico propio de los pueblos Indígenas, elaborándose el Convenio 29 que se refiere al trabajo forzoso y la recomendación que al respecto se formuló en 1930 para su reglamentación. En 1936 fue formulado el Convenio 50 referente al reclutamiento de trabajadores indígenas, convenio relacionado estrechamente con la recomendación número 46 que trata la supresión progresiva de esta práctica, un convenio que ya se ve matizado por un aspecto antropológico es el que se refiere a los contratos de trabajo en lengua original, y que desencadena una serie de recomendaciones vinculadas a los contratos laborales, tales como la duración de los mismos y el Convenio 65 que prevé la abolición paulatina de las sanciones a los trabajadores indígenas por incumplimiento al contrato de trabajo, y que en el Convenio 104 ya se habla de una abolición, ya no paulatina, de tales sanciones.

En los instrumentos antes mencionados, si bien es cierto que se trata de manera específica la problemática indígena, no menos

⁴ GONZÁLEZ GALVÁN JORGE ALBERTO, *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, IX Jornadas Lascasianas, "Reconocimiento del Derecho Indígena en el Convenio 169", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 33, UNAM, México 2000, p. 82.

cierto es que se limita únicamente al aspecto laboral, siendo hasta el convenio 107 que realmente se abarcan situaciones de derechos indígenas en general, utilizando por vez primera el concepto de población indígena para distinguir una colectividad con características sociales y culturales distintas a las del resto de la población.

El convenio 107 constituye el primer intento por establecer los principios básicos del derecho Indígena, no solo en materia laboral, sino en cuestiones de organización, cultura, educación y costumbres. Aprobado en 1957, y ratificado por 27 Estados miembros, el convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales tiene elementos propios del contexto social en que fue gestado, plagado de políticas integracionistas y paternalistas al considerar que las "poblaciones" indígenas debían ser iguales a el resto de la población, y en consecuencia que era necesario crear mecanismos para que se integraran a la población mayoritaria en igualdad de circunstancias, estableciendo para tales fines, políticas sumamente paternalistas que no buscaban de modo alguno la autosuficiencia y promoción de la cultura indígena, sino una asimilación de ésta que, tarde o temprano llevaría a la distorsión y posterior desaparición de los pueblos indígenas.

No obstante estas deficiencias, el convenio 107 ya se refería a la educación de los indígenas en su lengua original y a cierto reconocimiento del derecho consuetudinario de las "poblaciones" indígenas, así también contenía disposiciones concernientes a la práctica indígena del derecho colectivo a la tierra, y un aspecto muy

importante que logró este convenio fue el despertar la atención de la comunidad internacional en los pueblos indígenas, ya no solo como una fuerza de trabajo, sino como un sector con rasgos propios y con una importancia enorme en la identidad de las naciones, luego entonces, se empezó a tomar conciencia de la necesidad de salvaguardar los derechos de estos pueblos.

Con el paso del tiempo, y debido a la transformación que ha ido sufriendo el entorno social, político, cultural y económico a nivel internacional, se fue evidenciando que el convenio 107 no cumplía con las expectativas de la creciente lucha a favor de los derechos indígenas, la cual tiene muchos orígenes tales como la opresión a los pueblos indígenas, el afán de los gobiernos de crear una "igualdad" entre los miembros del estado, implicando ello la desaparición de los pueblos indígenas y sus culturas, e incluso la negación de la diversidad cultural y étnica, todos ellos hechos que inquietaron a algunos de los Estados miembros, llevándolos a promover ante la Organización iniciativas para revisar este convenio, ya que no cumplía con las necesidades reales de los Pueblos Indígenas, incentivando un estudio exhaustivo por parte de los expertos de los nuevos elementos que habrían de integrarse, surgiendo la idea de dar participación a organizaciones indígenas de todo el mundo para integrar a la revisión la mayor cantidad de ópticas respecto del tema, a fin de lograr un documento completo y funcional, siendo producto de todo lo anterior el Convenio 169 aprobado en 1989.

A continuación se señalan los países miembros de la Organización Internacional de Trabajo que han ratificado el convenio 169:

PAIS	FECHA DE RATIFICACION
Países Bajos	02/02/1998
Fiji	03/03/1998
Ecuador	15/05/1998
Colombia	07/08/1991
México	05/09/1990
Noruega	19/06/1990
Bolivia	11/12/1991
Costa Rica	02/04/1993
Perú	02/02/1994
Honduras	28/03/1995
Paraguay	10/08/1993
Dinamarca	22/02/1996
Guatemala	05/06/1996
Argentina	03/07/2000
Venezuela	22/05/2002
Dominica	25/06/2002
Brasil	25/07/2002

1.3 MÉXICO.

La conformación cultural y étnica de nuestro país es sumamente rica y por lo mismo compleja, ya que dentro de una misma Nación existen pueblos dotados de una identidad, lengua, organización y cultura propias, las cuales de ningún modo deben tratar de suprimirse o neutralizarse mediante un proceso de integración, estas circunstancias han sido el detonante de diversas movilizaciones sociales e incluso armadas que quieren impedir la desaparición de los pueblos indígenas, y más allá de la desaparición de dichos pueblos, el reconocimiento de que no solo existen sino que son el cimiento de la Nación mexicana y por ende merecen el respeto a sus costumbres y cultura en general.

Desde la caída de Tenochtitlán, han sido aplicados diversos sistemas políticos y jurídicos, en los cuales nunca se ha dado cabida y reconocimiento alguno a los pueblos indígenas, quienes en un principio fueron considerados poco más que objetos, constituyendo sólo un medio para la obtención de la riqueza por parte de los conquistadores; posteriormente con la mezcla de razas que dio origen al mestizaje nace un sentimiento de desprecio profundo hacia el origen indígena, mismo que se quiere borrar con la adopción de costumbres y formas europeas dejando a un lado las tradiciones originales, las cuales únicamente fueron conservadas por núcleos de población cada vez más reducidos y segregados, ya que desde entonces se consideraba que lo más conveniente era "integrar" a los indígenas al resto de la población, siendo un ejemplo de ello la figura de la encomienda utilizada durante la

colonia, considerando que era un favor por parte de los españoles el "civilizar" a los indios americanos.

La institución utilizada por los conquistadores para someter a los indígenas fue la encomienda, en la cual un cierto número de indígenas eran puestos a disposición de un español con la finalidad de que los evangelizara y así los hicieran seres dignos de trato, lo que aprovecharon los colonizadores para explotar la mano de obra de los indígenas sometiéndoles de una manera inhumana, y aunque estaba prohibida la trata de indios existían repartos de éstos, y si alguno de ellos intentaba rebelarse sería convertido formalmente en esclavo. Con el transcurso del tiempo, y dados los abusos por parte de los encomenderos surgieron protestas que en muchos casos fueron hechas por representantes de la Iglesia Católica, como lo fueron el Padre Montesinos y el Padre Bartolomé de las Casas, así también, los jesuitas en sus misiones incorporaron un sistema colectivista que fue adoptado de los propios indígenas y que si bien les brindaba mejores condiciones de vida que en una encomienda, no dejaban de estar subordinados a las órdenes de los colonizadores.

Con la creación de las Leyes de Burgos en 1512 se reglamentó la encomienda, desapareciendo ésta figura hasta el siglo XVII, y no fue sino hasta 1530 que mediante una Cédula Real se prohibió la esclavitud de los indígenas, y posteriormente el trabajo del Padre Bartolomé de las Casas se vio reflejado en las "Leyes Nuevas" de Barcelona de 1542, con las cuales cesaron los repartos de la encomienda, sin embargo, la tendencia de la

integración era manifiesta al tratar de suprimir las prácticas y culturas indígenas.

Los pueblos indígenas constituyeron una fuerza importante en la lucha de independencia de México, como sucedió en muchos otros países latinoamericanos. Estos movimientos fueron iniciados principalmente por mestizos quienes en su afán de modernidad y libertad olvidaron su origen indígena y se limitaron a adoptar legislaciones similares a las de Francia y Estados Unidos, en las cuales no figuraba reconocimiento alguno a los pueblos indígenas dado que la realidad de esos países era totalmente distinta a la de México, quienes manejaban una idea de igualdad en la cual no cabía de modo alguno el reconocimiento a una diversidad cultural.

No obstante que durante la vida independiente de México han sido elaboradas diversas constituciones, en ninguna de ellas se incorporó a los pueblos indígenas como tales, adoptando el Estado una postura "paternalista" e "integracionista" dada la concepción de que una nación era monocultural, política que atentó en contra de la identidad y la diversidad cultural indígena y que acarrió graves problemas sociales por el olvido en que fueron dejados los indígenas, dándoles una categoría de ciudadanos de segunda en tanto no se integraran al grueso de la población.

En este contexto, puede decirse que "la concepción liberal decimonónica de la construcción del Estado nacional en México y Guatemala, excluyó a los pueblos étnicos del proyecto nacional; su

ideario no aceptó y no acepta hoy, el carácter plurinacional y pluriétnico que le corresponde”⁵

Cabe señalar que durante varios años las políticas del Estado se han caracterizado por ser etnocidas, ya que atentan directamente contra la supervivencia de los pueblos indígenas en su cultura y costumbres al buscar una asimilación, dejando a un lado el derecho indígena que aborda rubros tales como la propiedad y la producción comunitarias, rasgos distintivos de los pueblos indígenas, así también la cultura, la organización social y familiar.

Resulta muy interesante el hecho de que un personaje trascendental en la historia de México como lo fue Benito Juárez, a pesar de ser indígena impulsó una serie de reformas en el marco de políticas liberales, con las cuales los pueblos indígenas se vieron aún más sometidos puesto que en muchas ocasiones se expropiaron sus tierras, lo que trajo como consecuencia la desintegración de las comunidades indígenas al perder ese elemento de unidad que es la tierra, hechos que causaron diversos movimientos de oposición que fueron sofocados de manera radical por el gobierno, siendo marcada la política represiva frente a estas manifestaciones contrarias a los intereses de Estado, que en el marco de políticas liberales proclamaban la igualdad jurídica de las personas, sin embargo, hacía más marcadas las desigualdades y condiciones inferiores de los indígenas respecto del resto de la población

⁵ ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, *Constitución y Derechos Indígenas, Las demandas constitucionales en Guatemala y México*, UNAM-IIJ, México 2002, p. 106.

La pérdida de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas originó un fuerte descontento entre éstas, que con el movimiento armado de la revolución de 1910 encontraron un cause para tratar de recobrar las tierras que ancestralmente ocuparon, sin embargo, al culminar la revolución no fueron atendidas las demandas de fondo, y persistían dentro del nuevo gobierno las posturas de que el sector indígena obstaculizaba el progreso del país, permitiéndole a dicho sector manifestarse únicamente como un movimiento campesino y no propiamente indígena, en el cual se fueran preparandó las condiciones para establecer un nuevo régimen de propiedad en el que no había cabida para la propiedad comunal como práctica indígena.

La política integracionista se hace presente en estos tiempos, al considerar necesario asimilar a los indígenas al resto de la población, para lo cual se utilizó como instrumento la educación mediante la construcción de escuelas rurales y el llamado Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena fundado en 1921, que ponderaban la necesidad de educar a los indígenas a modo que se asimilaran al resto de los habitantes del país en aras del progreso nacional, aunque el costo de ese tan esperado progreso fuera una aculturación de los pueblos indígenas y la pérdida de identidad por parte de éstos.

Durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas se plantea una política indigenista un tanto más estructurada, diferenciando los problemas agrarios y los sociales, dándole así una atención diferente a problemas que hasta el momento se

habían considerado de índole estrictamente agraria, surgiendo las agrupaciones netamente indígenas ya no solo campesinas, lo que encierra un trasfondo que es tratar de impedir que los sectores sociales desfavorecidos como el indígena, campesino y obrero se unificaran, y con tal finalidad se crean los Congresos Regionales de las Razas Indígenas que buscaban la integración de los pueblos indígenas a las "vida nacional", Congresos que sirvieron como control gubernamental sobre las luchas indígenas, así también el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas creado en ese periodo, en el cual se busca afanosamente la organización de los movimientos indígenas para tenerlos identificados y controlados mediante políticas gubernamentales tendientes a la famosa integración para el progreso nacional, movimientos que para el gobierno era necesario corporativizar al igual que lo había hecho en los movimientos agrarios y obreros, mecanismo que había dado muestras de ser eficiente para vigilar y manipular a estos sectores.

Paulatinamente, las técnicas modernizadoras de la agricultura influyeron fuertemente en las condiciones de los pueblos indígenas, tanto económicas como sociales en un marco eminentemente capitalista, ya que se busca el aumento de la producción de granos, misma que a finales de la década de los sesenta disminuye dramáticamente trayendo consigo fuertes problemas particularmente a las comunidades indígenas, siendo necesario importar grano para satisfacer la demanda interna, dado que la insuficiencia de granos reflejaba el decaimiento de la actividad agrícola que desencadenó situaciones de acaparamiento y pérdida de tierras comunales a manos de terratenientes, modificándose así

los estandartes de las luchas indígenas, entre los cuales ya no solo se encontraban la cultura y la educación, sino la tenencia de la tierra, el aprovechamiento de los recursos naturales y salarios dignos. En pocas palabras "La lucha por la tierra y la defensa de los recursos naturales; la exigencia de participar en la planeación y ejecución de la política indigenista y el derecho a la autodeterminación se convierten en demandas prioritarias a fines de los sesenta, superando el estatuto educativo-cultural que el estado quería conferirle a la organización y a la lucha indígena"⁶.

En el año de 1968, con las luchas estudiantiles y la represión a las mismas, se origina un movimiento orientado a los pueblos indígenas, al verlo como un sector desfavorecido al que se le trató de encauzar para organizarse de manera independiente de los sectores netamente agrarios, ya que se identificaban las luchas indígenas únicamente con cuestiones agrarias, dejando a un lado la condición indígena como factor determinante en las luchas sociales, paulatinamente las agrupaciones sociales fueron permeando al sector indígena con ideas relativas a la pugna por cambiar el sistema sociopolítico mexicano, y favorecer la unidad de las clases explotadas por ese sistema, haciéndose presente en esta época la crítica a la política integracionista del gobierno mexicano, creciendo la postura de intelectuales en el sentido de que debía respetarse la pluralidad sociocultural, enfoques que trascendieron en las declaraciones de Barbados.

⁶ MEJÍA PIÑEIRO, MARÍA CONSUELO y SARMIENTO SILVA, SERGIO, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo Veintiuno Editores, México 1987, Biblioteca México: Actualidad y Perspectivas, p. 44-45.

De manera gradual, las agrupaciones sociales y el sector intelectual del país se manifestó en el sentido de que los "grupos" indígenas tenían derecho a ser diferentes y a conservar su cultura, sin embargo, al contraponer de manera tajante dos sectores, el indígena y el occidental, e incluso al diferenciar las luchas de clases, tales como la obrera y la campesina, trataron de desvincular los movimientos indígenas de los iniciados por otros sectores oprimidos con los que no debían aliarse, puesto que el origen de su problemática era distinta, impidiendo así que se formara un proyecto político conjunto. No obstante los puntos de vista contradictorios entre diversos sectores, los reclamos indígenas parecían cada vez más claros, respecto a la identidad y costumbres indígenas.

La política indigenista durante el periodo comprendido de 1970 a 1976, en el mandato del Presidente Luis Echeverría se encaminó de manera incipiente a cambiar el integracionismo que amenazaba la supervivencia de los pueblos, para lo cual se implementaron diversas acciones como aumentar la partida presupuestal destinada al Instituto Nacional Indigenista, creando 58 Centros Coordinadores Indigenistas, y formando una estructura corporativista al crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, buscando de esta manera tener el control político de las agrupaciones indígenas al vincularlas directamente con centrales campesinas controladas por el Estado, así también se organizó el Primer Congreso Indígena celebrado en 1974 en Chiapas, y posteriormente un Congreso Nacional de Pueblos Indígenas en 1975, del cual surgió la llamada "Carta de Pátzcuaro", en la cual se

dejaba ver la fuerte influencia no solo de las centrales campesinas y obreras, sino también de dependencias gubernamentales como el Instituto Nacional Indigenista y la Secretaría de Educación Pública que mantenían la problemática indígena en un restringido ámbito de discusión, limitándose a cuestiones de desarrollo social, por lo que al tratar de rebasar estas barreras fue aplicado el poder del Estado para evidenciar sus limitaciones y restringirlos únicamente a aquellos aspectos designados como "importantes" por la política estatal en materia indígena. Este periodo estuvo marcado por la fuerte crisis agrícola del país, la cual afectó de manera directa la situación económica de los pueblos indígenas, por lo que se crean programas y fideicomisos de fomento agropecuario para mitigar más que la crisis económica la social, ya que se habían diversificado las demandas indígenas y cada vez eran más las manifestaciones de descontento ante la desalentadora y pobre política indigenista, misma que pretendió apuntalarse con las reformas a la Ley federal de aguas y la Ley de la Reforma Agraria.

Al iniciarse el gobierno del López Portillo, la crisis agrícola seguía aumentando y las importaciones de granos era cada vez mayor, poniendo de manifiesto que la problemática agraria ya no era la tenencia de la tierra, sino la productividad, por lo que se redefine el papel de diferentes dependencias que se orientaron a reactivar la producción, y con una tendencia a la desaparición de la propiedad ejidal y comunal. En este periodo se consolidan diversas agrupaciones indígenas en un ambiente de populismo gubernamental que a la postre solo agravaría los problemas que se venían acarreado hacia muchos años atrás.

Bajo el estandarte de una política participativa denominada "indigenismo de participación", y ante las presiones de sectores sociales se trató de establecer un modelo de educación bilingüe para dar una apariencia de respeto a la cultura indígena, situación que dio al Estado un mecanismo más de control, al manipular por medio de la castellanización a los pueblos indígenas, y continuar con la tendencia integracionista, así también se habló de la participación indígena en la creación de planes de desarrollo, hecho que nunca se dio en la realidad, más aún se reprimieron las movilizaciones indígenas agrarias, y únicamente se daba una mínima participación a aquellas organizaciones indígenas que se referían solo a cuestiones culturales y educativas, ya que estos temas no eran preocupantes para el Estado, acotando aún más el ámbito de acción del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas que creara años antes, y que pretendió en algún tiempo ir más allá de los límites impuestos por el gobierno, neutralizándolo de manera definitiva en 1981 al imponer un coordinador totalmente subordinado a las órdenes gubernamentales.

Durante las décadas de los setenta y ochenta se originaron diversas organizaciones indígenas, con distintos enfoques, tales como la Asociación Mexicana de Profesionistas e Intelectuales Indígenas, con tendencias a dar participación a dichos intelectuales en la creación de planes y programas de desarrollo, por otro lado estaba la Confederación Nacional de Jóvenes Indígenas y la Confederación Nacional de Jóvenes y Comunidades Indígenas,

siendo el rasgo distintivo de estas organizaciones el estar enfocados solamente a la problemática educativa y cultural.

En el periodo comprendido presidencial de Miguel de la Madrid, al igual que el de sus antecesores, inicia en medio de una crisis continuada y agudizada no solo en el sector agropecuario, sino de manera general en la economía nacional, en la cual se instaura una política de austeridad que acaba con diversos programas de apoyo al campo y de asistencia social. En el plan nacional de desarrollo creado para ese periodo, el papel de los indígenas es nulo, ello aunado a que se fomenta la incorporación no solo de la población rural, sino de la indígena a las actividades de producción de diversos bienes no agrícolas, lo que acarrea la migración a las grandes ciudades. La política indigenista en esta época se limita fuertemente argumentando que es necesario buscar el desarrollo nacional, relegando a un último plano aquellas demandas que con el paso de los años se han hecho más fuertes.

Se dio continuidad en los lineamientos generales de la política gubernamental en materia indígena, solo con variantes casi imperceptibles, y que pretendían darle cierta credibilidad a la postura del Estado, implementando en el periodo de Carlos Salinas de Gortari acciones como el Programa Nacional de Solidaridad, al amparo del cual se pretendía atender los rezagos en que se encontraban sumidos los pueblos indígenas, instrumento que fue utilizado para acallar los reclamos en contra de la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal, que daba paso a la privatización del ejido, desvirtuando su naturaleza comunitaria

íntimamente ligada a prácticas agrarias indígenas, tratando de disfrazar esta contra reforma con la modificación hecha al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se daba el "reconocimiento" de la composición pluricultural de la nación mexicana.

Por lo que hace al reconocimiento legislativo de los derechos indígenas, éste se inicia a nivel estatal, y es hasta 1992 que se da una reforma a la constitución federal, específicamente al artículo 4º, sin embargo, las modificaciones más significativas se dan a raíz de la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la escena nacional, despertando una conciencia adormecida en la sociedad civil que dolorosamente reconoce su pasividad ante las inadecuadas políticas estatales frente a los indígenas, por lo que se inicia un movimiento pro indígena en diversos sectores de la sociedad, hecho que ejerce presión al gobierno federal para que atienda el problema armado en Chiapas y busque un acercamiento para escuchar las propuestas y demandas indígenas.

El 16 de febrero de 1996, tiene lugar la firma de los acuerdos de paz en San Andrés Larrainzar, Chiapas, en los cuales intervienen miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y la llamada Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la cual posteriormente elaboró una propuesta de reformas constitucionales a los artículos 4º,18,26,53,73,115 y 116, reformas que causaron polémica y enfrentamiento entre los diferentes grupos de poder dentro de los legisladores ya que se consideró que algunas de las

reformas ponían en "peligro" la soberanía nacional, mostrando un miedo profundo a la palabra **autonomía**.

Los acuerdos de San Andrés se encuentran fuertemente permeados por el contenido del Convenio 169 de la OIT, y uno de los principales objetivos de tales acuerdos eran las reformas a la legislación nacional, con la finalidad de llevar a la práctica los acuerdos alcanzados respecto del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, por lo que el 29 de noviembre de 1996 la Cocopa presentó a las partes en conflicto, es decir al EZLN y al Gobierno mexicano, una propuesta de legislación en materia de derechos y cultura indígena, manifestando el EZLN su conformidad con la propuesta elaborada, sin embargo, el gobierno federal realizó una contrapropuesta en la cual no eran considerados varios de los puntos medulares tratados en los acuerdos de San Andrés Larrainzar, lo cual trajo como consecuencia la ruptura del diálogo.

Un aspecto importante que evidencia la inobservancia que hay en México de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, es el hecho que cuando el gobierno federal emite su propuesta de Ley en materia de derechos y cultura indígena no tomó en cuenta las opiniones de los pueblos indígenas, ignorando los consensos alcanzados en las negociaciones con el EZLN, lo cual resulta del todo contrario a lo establecido en el citado convenio, mismo que para 1996 ya se encontraba vigente en nuestro país con un rango de ley federal, al ser un convenio ratificado por el Senado de la República, en el que claramente se establece que el Estado tiene la obligación de consultar con los pueblos indígenas cualquier reforma

legal que afecte de manera directa sus intereses, y para la elaboración de la propuesta del Gobierno federal no fue realizada consulta alguna a los pueblos indígenas.

La autodeterminación de los pueblos indígenas, así como los conceptos de territorio y de cultura indígenas son los puntos más álgidos en las propuestas y contrapropuestas de Ley indígena, puesto que en tales asuntos existen opiniones contrarias ya que la representación del gobierno federal estima que el aceptar que los pueblos indígenas sean autónomos atenta contra la unidad y soberanía nacionales, más aún que modificar los niveles de gobierno para incluir a las regiones autónomas traería como consecuencia la inestabilidad del país, y en cuanto al territorio indígena se niegan a reconocer tal término y únicamente hablan de las tierras indígenas, negando así un elemento propio de los pueblos indígenas, repercutiendo tal perspectiva en lo concerniente a las modalidades de la tenencia de la tierra que fueron sensiblemente alteradas al modificar el contenido del artículo 27 constitucional, y por lo que hace a la cultura se argumenta que con la reforma constitucional en la que se reconoce la composición pluricultural y pluriétnica es suficiente, sin embargo, aún no se da la adecuación a la legislación secundaria que materialice este reconocimiento, y más aún que haga susceptible su aplicación.

En esta tesitura, salta a la vista que las propuestas y reclamos de los pueblos indígenas manifestados a través del EZLN, tales como autodeterminación, tenencia de la tierra, cultura, educación y organización, y que han sido materia de intensos

debates, ya se encuentran integrados de una manera básica, pero clara en el Convenio 169 de la OIT, luego es cuestionable que el gobierno federal, así como algunos partidos políticos, se opongan a las reformas indígenas si ya hay un documento internacional ratificado por México, que actualmente se encuentra vigente, que reconoce la autodeterminación de los pueblos indígenas, la participación de éstos en los ámbitos educativos y culturales, lo cual lleva forzosamente a la conclusión de que, tanto el gobierno federal, como las fuerzas políticas nacionales desconocen el contenido del Convenio 169 de la OIT, siendo esto alarmante y vergonzoso ya que se trata de un ordenamiento que en teoría debía ser aplicado en nuestro país.

Un aspecto que llama mucho la atención, y que ya fue mencionado con anterioridad es que el gobierno mexicano realiza reformas en materia de derechos y cultura indígena sin consultar a las partes a quienes directamente les serán aplicadas tales reformas, es decir, a los propios indígenas, esto no obstante que un ordenamiento legal vigente como lo es el convenio 169 de la OIT, en su artículo 6 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados , mediante procedimientos apropiados y en

particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

...

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De la anterior transcripción se desprende que el Convenio 169 de la OIT impone a los gobiernos la obligación de realizar consultas a los pueblos indígenas para conocer sus puntos de vista sobre temas específicos, escuchar propuestas y conjuntamente adoptar las decisiones que más convengan al desarrollo indígena, y al no cumplirse en la realidad con tal disposición se está quebrantando uno de los pilares del citado convenio, siendo tales consultas un aspecto fundamental para lograr el etnodesarrollo.

Es evidente la transición de las políticas indigenistas, llámese "indigenismo de participación", asimilación o bien aculturación, hacia el etnodesarrollo que es la tendencia actual; ha sido y será un foco de atención que de dejarse a un lado significaría menospreciar la lucha que a lo largo de los años se ha realizado, siendo necesario

puntualizar que los pueblos indígenas reclaman el RESPETO a su cultura, tradiciones, tierras, educación, organización, recursos naturales e identidad, siendo una pena que se les llamen logros, ya que no deberían hacer "méritos" para recibir algo que por derecho y justicia les pertenece.

Es preciso mencionar que "el etnodesarrollo implica procesos sociales, económicos, culturales y tecnológicos en los que los actores sociales beneficiarios actúan de acuerdo con sus necesidades, condiciones y posibilidades, decidiendo democráticamente su propio destino"⁷, desprendiéndose de este concepto el nuevo sentido que se le da al desarrollo, ya que se habla de éste en el marco integral, en el que se incluyen tanto aspectos sociales como económicos en los que prevalece la voluntad de las comunidades indígenas para establecer los parámetros de acción, existiendo una clara tendencia a la recuperación de un aspecto fundamental que es la tierra que ancestralmente han ocupado, jugando un papel importante en el etnodesarrollo la consulta que se debe realizar al interior de los pueblos indígenas antes de implementar cualquier medida que les afecte de manera directa, elemento consagrado en el Convenio 169 de la OIT.

⁷ DURAND, CARLOS, y GERARDO GÓMEZ, *Premisas Sociojurídicas del Desarrollo de los Pueblos Indios*, V Jornadas Lascasianas, "Etnicidad y Derecho: Un diálogo postergado entre científicos sociales", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996, p. 31.

1.4 AMÉRICA LATINA.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina ha tenido un proceso largo y complicado, ya que al crearse las nuevas naciones independientes han buscado una homogeneización sociocultural que se traduce en una pérdida de la identidad indígena, sus lenguas, costumbres y cosmovisión parecieran no encajar en los modelos adoptados por los nacientes países latinoamericanos.

Los movimientos independentistas de las colonias americanas fueron forjados, en su mayoría, por sectores mestizos bajo una ideología liberal que pugnaba por una igualdad a ultranza tomada de los modelos europeos, en la que se trataría igual a los desiguales, ahondando aún más aquellas diferencias que hundían en la pobreza a los sectores más desfavorecidos, entre ellos el indígena. En un afán restitutivo, en 1824 Simón Bolívar, mediante un decreto, ordena que todos los "indios" sean dueños de las parcelas que ocupan, teniendo plena libertad de venderla en un momento determinado, lo cual atenta directamente contra la propiedad comunal como rasgo distintivo de los pueblos indígenas.

Hasta la década de los cuarenta es cuando surge una cierta "preocupación" por los indígenas, y a nivel gubernamental en diversos países se crean organismos indigenistas, los cuales tenían una estrecha relación con los movimientos agrarios de reparto de tierras, sin embargo, se le daba mucho más importancia a la cuestión netamente agraria, dejando a un lado toda la problemática

que vivía un sector importante de la población que se encontraba totalmente marginado de los planes de crecimiento nacional, es decir, los indígenas.

Con el paso del tiempo, una vez concluido el reparto de tierras, las organizaciones indígenas se vieron en la necesidad de replantear sus objetivos, los cuales se pudieron enfocar verdaderamente en los problemas que enfrentan los pueblos indígenas, no solo en materia agraria, sino en educación, cultura, organización y, en general, en todos los aspectos que anteriormente habían tratado de neutralizarse en la búsqueda de una nación. En este marco, se da la reformulación de principios y actividades en materia indígena, quedando de manifiesto que la relación Estado- Pueblos Indígenas debe ser diferente a lo que se ha dado hasta nuestros días, siendo necesario abandonar la actitud paternalista y asumir un compromiso de respeto y colaboración con dichos pueblos, lo cual debe reflejarse en el reconocimiento y respeto a la pluralidad, la importancia de la educación bilingüe que permita no solo la permanencia, sino la difusión de las lenguas indígenas.

Se puede decir que el primer intento, a nivel internacional, por buscar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina se da con el Primer congreso Indigenista Interamericano celebrado en México en 1940, idea que surge de una reunión Panamericana celebrada en Lima, Perú, en la cual se acordó que era necesario buscar la protección de los pueblos indígenas, siendo los puntos más relevantes los siguientes:

- Los gobiernos de los países debían implementar una política eficaz para integrar a los indígenas al resto de su población.
- Que las autoridades realizaran programas para subsanar las deficiencias y limitaciones de los indígenas.

- Buscar el respeto a la cultura y a la dignidad humana.

En el Congreso en comento se fijó la política indigenista a nivel continental, fundándose el Instituto Indigenista Interamericano bajo los lineamientos antes mencionados, lo que dio origen a la política integracionista y homogeneizadora, que a la postre sería más dañina que benéfica y que causaría intensas movilizaciones de carácter no solo civil y pacífico, sino armado.

El surgimiento del llamado constitucionalismo social repercutió también en el aspecto indígena, que paulatinamente se fue integrando a los diferentes países, advirtiéndose que ha sido de manera muy dispar ya que en Perú, en la constitución de 1920, y posteriormente en 1933, se reconoció de manera expresa la presencia de los pueblos indígenas en ese país, y en México es un reconocimiento que no se da propiamente sino hasta 1994 con la adición al artículo 4º constitucional.

Por lo que hace al caso específico de Guatemala, en la constitución de 1945 se materializaron los derechos de los pueblos indígenas, poniendo especial énfasis en las cuestiones vinculadas con el trabajo y la cuestión agraria, sentando las bases para el

desarrollo de una política que permitiera el crecimiento social, económico y cultural de los indígenas, sin embargo, en ese tiempo no fue posible llevar a la realidad estas reformas dados los problemas internos del país, siendo hasta 1985 que se retoman estos ideales a nivel constitucional, dado las movilizaciones civiles y la intervención de las pujantes Organizaciones No Gubernamentales que de manera gradual iniciaron una presencia en un principio simbólica y posteriormente de trascendental importancia.

Una característica que han tenido la mayoría, si no es que todos, los países en América Latina es que a raíz de los problemas de carácter social, que desafortunadamente en ocasiones han culminado en luchas armadas, es que ha surgido la posibilidad de un cambio de una política monocultural e integracionista, a otra de carácter pluricultural y de respeto a la diversidad, dándose el logro más significativo con la aprobación del convenio 169 de la OIT en diversos países de América Latina.

Cabe destacar que, un problema específico en Latinoamérica latina es la tenencia de la tierra, ya que los colonizadores llegaron a desplazar de sus tierras a los nativos, siendo que la **tierra** constituye un elemento fundamental para los pueblos indígenas al ser el vínculo de identidad y origen íntimamente ligado con sus prácticas religiosas, culturales y sociales, además de ser determinante en la cosmovisión que poseen, por lo que este rubro es de suma importancia en el Convenio 169 de la OIT, y paradójicamente representa una cuestión difícil de digerir para los gobiernos de los Estados, puesto que en muchas ocasiones se

contrapone con las políticas internas así como a los intereses de los grupos de poder, desdeñando la importancia que las tierras ancestrales tienen para los pueblos indígenas, motivos que han impedido la aplicación del convenio en este sentido.

Hay que recalcar que si bien es cierto que a la fecha el convenio 169 de la OIT no ha sido aprobado por todos los países miembros, no menos cierto es que este convenio a permeado en distinta medida las legislaciones nacionales de aquellos países con diversidad étnica, encontrando en la mayoría de los casos fuertes opositores a este cambio de políticas indígenas, al plantear la participación activa de los pueblos indígenas no solo en la vida nacional, sino en la creación de los planes y programas de desarrollo en los cuales se tomen en cuenta sus prácticas y costumbres, ello con la finalidad de establecer prioridades reales, así como las formas y mecanismos que se deban emplear para alcanzar tales metas, en un marco de respeto a su cultura originaria.

En las constituciones de los diversos países latinoamericanos se han incluido el tratamiento de los pueblos indígenas, ello a raíz del Convenio 169 de la OIT, por ejemplo en el año de 1994 se reconoce la presencia de los pueblos indígenas en Argentina, mencionando como atribución del Congreso el reconocimiento de la "preexistencia" étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, siendo evidente la influencia del citado convenio al señalar que se debe respetar la identidad de los pueblos, su

educación y cultura, haciendo una mención importante de la tierra al vincularla de cierto modo con la identidad del pueblo indígena.

En el caso de Bolivia, el artículo 1º de la Constitución reconoce, como en el caso de nuestro país, la composición multiétnica y pluricultural de la República Boliviana, existiendo un desdoblamiento de estos conceptos en las Leyes secundarias, en las que se reconocen derechos sociales, culturales y agrarios de los pueblos indígenas. Es hasta el año de 1988 que en Brasil se reconoce la existencia de derechos indígenas, dando la pauta para que se rijan estos pueblos por sus propias leyes, e incluso la Constitución brasileña tiene un Capítulo dedicado a los indios, que es el VIII, siendo esta constitución una de las que más preceptos dedica de manera específica a los pueblos indígenas, abordando los tópicos fundamentales como son tierra, cultura, educación, organización social.

Otro país que da un amplio reconocimiento de los derechos indígenas es Colombia, que en 1991 además de reconocer la composición pluriétnica del país, claramente señala que dicha diversidad es "protegida" por las leyes colombianas, destacando los siguientes preceptos :

ARTÍCULO 10: El castellano es el idioma oficial de Colombia. **Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios.** La enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe"

ARTÍCULO 68 (2º párrafo) " Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una **formación que respete y desarrollo su identidad cultural...**"

(énfasis añadido)

De los artículos antes invocados se desprende la clara tendencia constitucional al etnodesarrollo, siendo la constitución colombiana exhaustiva en el tratamiento de los puntos medulares de derechos indígenas, al abordar lo referente a educación, cultura, tierras, recursos naturales, participación política y autonomía.

Otra constitución innovadora en materia de derechos indígenas es la de Ecuador, iniciando, como en todos los casos, con un reconocimiento de la conformación pluricultural que se hace patente desde el preámbulo de la carta magna, exaltando la importancia de la historia y diversidad étnica, reconociendo como lenguas oficiales no solo al castellano, sino a las propias de los pueblos indígenas, abordando los temas de importancia de manera puntual.

Guatemala no es la excepción, y ya que su composición es en un 60% (sesenta por ciento) indígena, las reformas constitucionales en materia indígena son trascendentales para la paz y desarrollo del país, en las cuales se reconoce esta composición cultural, y en materia de tierras, contrario a lo que sucede en otros países, se conserva la propiedad comunal o colectiva de las tierras ancestralmente ocupadas por los pueblos indígenas, y para el caso de que éstos necesiten una mayor

extensión de tierras se les proporcionen. Otro aspecto que resalta es la protección a los trabajadores indígenas, denotando especial preocupación por el aspecto de la migración, puesto que separar al indígena de la tierra originaria se traduce en muchas ocasiones en una pérdida de identidad, elemento que también se encuentra protegido al igual que los aspectos culturales, sin embargo, no existe un verdadero reconocimiento a las lenguas indígenas y sigue siendo el castellano el idioma oficial de Guatemala, dejando a un lado no sólo el Convenio 169 de la OIT, sino también la declaración de Totonicapán, Guatemala, realizada en octubre de 2001 en el marco de las XI Jornadas Lascasianas.

CAPITULO 2

CONCEPTOS GENERALES

En este capítulo se hará referencia a los conceptos generales, mismos que son fundamentales para entender la relevancia que tiene el convenio 169 de la OIT, así como la diferencia que marca dicho convenio respecto de los anteriores instrumentos internacionales sobre la materia.

De la lectura realizada al convenio 169 de la OIT, se desprendieron como conceptos centrales los que se desglosarán en el presente capítulo, y que también se consideran como avances e innovaciones respecto del convenio 107 de la OIT, el cual constituye el antecedente inmediato del 169.

Cabe señalar que los conceptos manejados en los países latinoamericanos son producto de una ideología aún posada en el integracionismo, con aquella idea contrapuesta a la nueva tendencia del etnodesarrollo, ya que presupone una inferioridad de los pueblos indígenas respecto de las repúblicas y ven necesario asimilar las conductas de dichos pueblos a los del resto de la población, por lo que la transformación en los conceptos y terminología utilizada es reflejo de las nuevas ideas que están transformando la perspectiva y trato con los pueblos indígenas.

2.1 PUEBLOS Y POBLACIONES, DIFERENCIAS.

Al elaborar la Organización Internacional del Trabajo el contenido del texto del convenio 169, como revisor del 107, mucho se discutió sobre el término que debía emplearse, pueblo o

población, inclinándose por el primero de ellos al tener una identidad, organización y prácticas propias, sin embargo, ello representó un problema al denominarse pueblos indígenas, puesto que en el derecho internacional el término pueblo es empleado para identificar a países con autodeterminación, luego entonces al referirse a pueblos indígenas saltó a la discusión el término de autonomía, sin embargo, la Organización puntualizó su postura en que no calificaría ni juzgaría sobre la autodeterminación de los pueblos indígenas, respecto de la interpretación de este término en el ámbito internacional, así también señaló que no se refería a la posibilidad de que dichos pueblos se separaran de los países de los cuales formaban parte, no obstante esta aclaración, estos puntos de vista han sido ampliamente cuestionados en diversos foros, e incluso han sido una causa aludida por los Gobiernos para no ratificar el convenio 169, o bien para no aplicarlo de manera adecuada a pesar de haberlo ratificado.

No obstante lo anterior, dentro de la consulta realizada por la Organización en lo concerniente a la utilización del término "**pueblo**", solo Canadá y Nigeria se oponían expresamente a la utilización del término "**pueblo**", el cual es muy importante ya que trae implícito el reconocimiento a la identidad de los pueblos indígenas, que a diferencia de las "poblaciones", las cuales son simplemente agrupaciones de personas.

El término **Pueblo** tiene diversas connotaciones, y nos abocaremos al sentido jurídico y sociológico que se le atribuye; según el diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

Universidad Nacional Autónoma de México, este término "se identifica con nación, esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional, Este sentimiento se funda en una pluralidad de factores; entre los más significativos se encuentran la afinidad racial, la comunidad de cultura -en especial lengua y religión- y la comunidad de destino político. Una comunidad nacional es el resultado de una larga y compleja evolución histórica y social en la que ninguno de los elementos mencionados puede constituirla por si solo, dada la dificultad de determinar la relevancia específica de éstos en la realidad" ⁸

Los sociólogos definen el término "**pueblo**" como un "compuesto societal producto de los procesos asociativos integrados en el emplazamiento cultural y superficial. Corazón de la sociedad"⁹, dándole una relevancia a la identidad cultural que une a los individuos que componen el pueblo, siendo así un concepto más complejo, definiéndosele también como "un conjunto de clases y capas subordinadas que, por el mismo hecho de serlo, poseen fundamentalmente intereses en común, constituyendo por tanto, los protagonistas de lo que podríamos denominar el bloque popular"¹⁰.

⁸DICCIONARIO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Universidad Nacional Autónoma De México, MÉXICO 1997, p 2640-2641.

⁹ PRATT FAIRCHILD HENRY, DICCIONARIO DE SOCIOLOGÍA, *Selección De Obras De Sociología, Fondo De Cultura Económica*, México 1997, p. 243

¹⁰ ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, *La cuestión étnico nacional y derechos humanos: El etnocidio*, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, número 23, Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998, p. 129

Aunado a lo anterior, encontramos que el **"pueblo"** es un elemento del Estado en el cual reside la soberanía, tal y como nuestra propia Constitución lo señala en su artículo 39, siendo entonces el elemento humano del Estado.

Por lo que respecta al término **"población"**, este se refiere al conglomerado de gente que habita en un lugar determinado, es un "agregado de individuos definido con referencia a su localización espacial, al status político, a la ascendencia o a otras condiciones específicas",¹¹ en este sentido se atiende a condiciones cualitativas y cuantitativas de los individuos que habitan, tales como situación económica, nivel educativo y social, ello sin atender al fondo u origen.

La importancia de señalar las acepciones tanto del término pueblo, como el de población, es que en el convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo uno de los cambios sensibles es que se refieren a **"pueblos indígenas"** dándole así una importancia mayor, puesto que se les atribuyen elementos de identidad cultural y social, ello a diferencia del término **"poblaciones"** empleado en el convenio 107, antecesor del 169, traduciéndose en un avance al reconocer elementos propios de los pueblos indígenas, que no solo los caracterizan, sino que los distinguen y son parte de su conformación e identidad, traduciéndose en un cambio de política "integracionista" al reconocimiento de la diversidad cultural, ello al aceptar que los pueblos indígenas poseen elementos culturales y sociales que los

¹¹ Ibidem p. 242.

dotan de una identidad propia, la cual nutre a las naciones y que debe ser parte de la estructura de estas.

En este orden de ideas, al hablar de **"pueblos"** indígenas, se está reconociendo de manera expresa que éstos tienen estructura y organizaciones propias, mediante las cuales han funcionado y florecido al paso de los siglos, y que no pueden ser brutalmente eliminadas en pos de un modelo de desarrollo nacional homogéneo, dejando atrás la idea de que se trataba de **"poblaciones"** o conglomerados de personas a las que debía de darse un trato especial para lograr integrarlas al desarrollo nacional, suprimiendo para ello sus costumbres, leyes y prácticas sociales, luego entonces queda de manifiesto que al usar el término pueblos se está logrando un reconocimiento de las culturas indígenas como tales, con identidad propia, y consecuentemente se establece la obligación de los gobiernos a darles voz y participación en todos aquellos ámbitos que de una u otra forma afecten esa unidad cultural, creándose como mecanismo para tal efecto las consultas previstas en el convenio 169 de la OIT.

No es óbice mencionar que, en el propio convenio 169 de la OIT, en su artículo 1, inciso b) se define al pueblo indígena de la siguiente manera:

"...a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la

colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas."

De la definición antes mencionada se aprecia la integración de distintos elementos al término "pueblo indígena", y que refleja la forma en que la Organización visualiza a tales entidades, la perspectiva que tiene de ellas y que da la pauta a una regulación que les será aplicada, para la cual se tomó en cuenta que los pueblos indígenas tienen sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y en base a esas características particulares se realizó un marco básico que abarca aspectos fundamentales que deben ser regulados para su desarrollo, procurando en todo momento conservar y exaltar aquellos elementos detectados como propios de éstos pueblos, todo ello en una tendencia de diversidad cultural.

Para comprender lo que son los pueblos indígenas, es necesario discernir los elementos que los componen o definen como tales, siendo éstos el descender directamente de aquellos habitantes que anteriormente ocupaban el territorio al que posteriormente llegaron personas de distintos orígenes étnicos, con costumbres y tradiciones propias forjadas a través de los años, es posible distinguir claramente cuatro elementos que distinguen un pueblo indígena, y que son los siguientes:

1) Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitaban el presente territorio de un país.

2) En el momento en que llegaron a él personas de otra cultura u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y los redujeron, por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial.

3) Que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora".

4) Bajo una estructura estatal en que se incorporan, principalmente, características nacionales y sociales y culturales de otros segmentos predominantes de la población"¹²

Aunado a los puntos anteriores, se encuentra el hecho de que los pueblos indígenas se encuentran dentro de un Estado en el que ni por mucho tienen una posición dominante, sino más bien sometida a intereses enfocados a un desarrollo en el que no tienen cabida los pueblos indígenas, lo que lleva a una definición de pueblo indígena en los siguientes términos:

¹² ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, Op. Cit. Nota 10, p. 111-113.

"...Un pueblo indígena se define como tal en la relación con una sociedad que no es originaria y que no logra serlo, y por la conciencia que desarrollan sus miembros ante esta situación."¹³

La relación del pueblo indígena con los colonizadores ha permanecido por siglos en la misma tesitura, los recién llegados se imponen de manera abrupta en todos los aspectos a los originarios, por lo que recuperar el término "pueblo" significa el reivindicar la identidad y demás cualidades que poseen, y jurídicamente significa que son sujetos de derecho y no solo simples sectores sociales. Lo que nos lleva a otra definición:

"Pueblo, es por tanto en su lenguaje, una colectividad de personas, unidas conscientemente por una comunidad de origen, de historia, de tradiciones, de cultura, de religión, que se afirma como sujeto de derechos culturales, políticos, y económicos resaltando en primer lugar el derecho a la autodeterminación"¹⁴

Como efecto de los razonamientos anteriores, se esclarece la importancia del término pueblo, y el avance que representa que se empleé este concepto y no el de poblaciones, siendo importante

¹³ ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, Op. Cit. Nota 10, p.136.

¹⁴ ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, Op. Cit. Nota 10, p.137.

mencionar que el sentimiento de reivindicación que genera al interior de estos pueblos tal situación es justificado.

Es sumamente importante que la Organización Internacional del Trabajo reconozca de manera expresa, los atributos de los pueblos indígenas al definirlos, puesto que de esta manera logra darse un enfoque real de la riqueza de éstos, y de la importancia que tienen dentro del contexto, tanto nacional como internacional, al hacerse patente la trascendencia de conocer a estos pueblos tal cual son, y de esta manera dar un marco jurídico de viable aplicación al estar apegado a una realidad que a través de la historia ha sido negada.

2.2 TIERRAS Y TERRITORIOS, DIFERENCIAS.

La **tierra** para los pueblos indígenas es un elemento fundamental de identidad, ya que ancestralmente han habitado un área geográfica determinada que se encuentra estrechamente vinculada con sus prácticas religiosas y culturales, por lo que al ser desplazados de ella se altera la base misma del pueblo, produciendo la desintegración y posterior desaparición de culturas indígenas al perder sus raíces, situación que trae como consecuencia la migración a las grandes ciudades en busca de empleos y en general de una nueva forma de vida.

Puede decirse que "Territorio y cultura son inseparables. El individuo toma conciencia de su sentimiento de pertenencia territorial con sentido étnico, cuando en una situación intercultural se acentúan los procesos de conflicto. En los pueblos indígenas la cultura se define a partir de la relación del hombre con la naturaleza y lo sagrado"¹⁵, siendo así evidente que la relación de los pueblos indígenas con su tierra y la naturaleza es íntima y trascendental, tanto en lo cultural como en lo social.

En la cosmovisión indígena, "la madre tierra" es más que el lugar en el que viven, es la proveedora de alimentos, de vida y de abrigo, por lo que es necesario honrarla y conservarla como si ella resguardara su identidad e historia.

¹⁵ VELASCO TORO, JOSÉ, *El péndulo de la resistencia, La defensa de la territorialidad y la autonomía indígena*, Gobierno del Estado de Veracruz, LIX Legislatura del Estado, Editora de Gobierno, Veracruz México, año 2002

En el Convenio 169 de la OIT, después de muchos debates se decidió conservar el término tierras usado en el convenio 107, y no el de territorios, ya que éste último acarrearía serios problemas con los gobiernos de los Estados, así también se contrapondría al orden constitucional en mucho de ellos, lo que traería como consecuencia que el convenio no fuera ratificado por los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo.

El término **territorio** es utilizado para identificar el área geográfica que ocupa un Estado, siendo al igual que el pueblo un elemento del Estado, según la teoría política, elemento que es tridimensional puesto que el **territorio** implica no solo la superficie terrestre, sino el espacio aéreo y el subsuelo comprendidos en cierta longitud y latitud terrestres, por lo que se considera que es el espacio sobre el que se asienta la comunidad nacional, además de ser el objeto y límite de la acción institucional, siendo así el **territorio** el lugar donde las autoridades ejercen el poder y, denotándose una clara orientación autoritaria, que algunos analistas repudian, un ámbito en expansión, como se desprende de los postulados nacionalsocialistas del 'espacio vital', fundamentados sobre todo en interpretaciones racistas.

Por lo que hace al aspecto jurídico, el **territorio** es el espacio en el cual tiene aplicación una norma jurídica específica, y en general un orden normativo establecido en las leyes, esto es porque "La norma jurídica al regular la conducta humana, ya sea como condición o como consecuencia jurídicas, tiene que especificar el espacio, es decir, el lugar en que debe cumplirse la conducta. Esta

especificación del lugar debido de la conducta es necesario, pues de no estar como contenido directo o indirecto de la norma, tendría que concluirse que la norma no regularía conducta alguna, pues estaría estableciendo como debida una conducta que no puede realizarse en espacio alguno"¹⁶.

El concepto de **tierras** es mucho más sencillo y sin tantas implicaciones jurídicas y políticas como lo es el de **territorio**, puesto que se trata únicamente del ámbito geográfico que, en el caso de los indígenas, han habitado de manera ancestral, siendo un elemento determinante en sus prácticas religiosas y culturales, así como en toda la estructura y organización social, sin embargo no se dota al termino de **tierras** de la solemnidad de que está investido el de **territorio**, por el aspecto, ya comentado, de la aplicación espacial de las normas jurídicas y de un orden estatal específico, luego entonces el establecer el termino de **tierras** en el convenio 169 de la OIT es por evitar conflictos internos en los Estados que posteriormente repercutirían en una no aprobación del convenio, ello además de que darían un carácter mas complejo a un instrumento internacional que va abriendo un difícil camino para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

Aquí, al igual que al tratar el término de pueblo, el hecho de que se hubiere empleado la denominación de **territorio** traería a colación el muy discutido tema de la autonomía de los pueblos indígenas, las acepciones e interpretaciones que de esta figura hacen los gobiernos de los Estados, y que en muchas ocasiones se

¹⁶ DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Op. Cit. Nota 8, p. 3077-3078.

ha usado de estandarte para no ratificar el Convenio 169 o bien para retardar su aplicación, siempre bajo el argumento de que se estaría atentando contra la unidad nacional, ya que se les estaría dotando a los pueblos indígenas de elementos propios de un Estado, lo que a la postre resultaría en movimientos separatistas que desmembrarían a las naciones, o al menos eso se ha argumentado en México ante la sola idea de la autonomía indígena, razón por la cual si se habla de **territorios** se aumentaría el pánico entre algunos grupos de poder que no conciben de modo alguno abordar el tema de la autonomía, y mucho menos plantearla como una realidad necesaria para el país.

El convenio 169 de la OIT es el punto de partida para el inicio del reconocimiento de la relación que vincula al indígena con la tierra que habita, por lo que se convierte este tópico en fundamental estableciendo en dicho ordenamiento legal las bases o lineamientos para la protección no solo de las tierras que ocupan los pueblos indígenas, sino también de los recursos naturales que en ellas se hallan, puesto que éstos son productos de la "madre tierra" y forman parte del equilibrio de la identidad indígena, además de ser un factor de desarrollo del que no se les puede ni debe privar, ya que la relación del indígena con su entorno es de armonía y respeto, en contraposición de las prácticas voraces que terminan por romper el equilibrio y atentan contra la propia existencia del planeta.

En la visión occidental el territorio es bidimensional al tener una división político-administrativa, sin embargo, en la perspectiva

indígena el territorio es multidimensional, ya que tiene varios planos como el religioso o sagrado, el agrario, el social o histórico, planos que conforman un todo que se encuentra íntimamente ligado con el origen y el destino del pueblo indígena, va más allá de el elemento geográfico como es visto en los Estados modernos, y esa diferencia es por el vínculo que se da entre los miembros de los pueblos indígenas y las tierras que ancestralmente han ocupado y que los ha definido como tales, situación que se analizara de manera detallada en el capítulo tres del presente trabajo de investigación.

2.3 CONCIENCIA DE IDENTIDAD INDÍGENA.

En el punto 2, del artículo 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, se establece un lineamiento para la aplicación del convenio que resulta totalmente innovador y fundamental para la nueva política indígena, al referirse de la siguiente manera:

"La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio"

Dada la importancia que se le confiere a la conciencia indígena, ya que de ahí se parte para saber a quines les será aplicado el convenio, es que se incluyó este término en este capítulo, siendo necesario analizarlo desde varios puntos de vista.

La conciencia, en sentido psicológico es "el conjunto de estados y procesos de la experiencia humana"¹⁷, siendo estos determinados de manera directa por el entorno social, y específicamente la conciencia indígena es una conciencia de grupo con ideales, medios y fines comunes, además de un origen común que a lo largo de los años va forjando entre los miembros de un grupo social un sentimiento de pertenencia, y que en muchas ocasiones se disuelve al interactuar con diversas corrientes sociales ajenas a la propia y que pretenden de algún modo destruirla para

¹⁷ HILLMANN KARL-HEINZ, *Diccionario Enciclopédico De Sociología*, Versión En Español, Editorial Herder, Barcelona, España, 1994, p. 153.

que se asimile a la generalidad, sin embargo la conciencia indígena es replanteada y retomada después de un proceso de análisis en el cual se enaltecen aquellos valores que dieron origen a esa conciencia y que por un momento desaparecieron.

Al surgir las organizaciones indígenas que luchaban por sus derechos, se alentó a los miembros de los pueblos indígenas a mirar atrás, a sus raíces, y ver que los elementos culturales propios de su comunidad eran los mejores estandartes de sus luchas, despertar la conciencia de clase sustentada en su condición indígena, y que dicha condición justificaba su lucha social y cultural, fueron situaciones que paulatinamente dieron origen a diversas movilizaciones, así como al aumento en el interés de los indígenas por recobrar su pasado.

A mediados de los años setenta, en México se inició un movimiento, en el cual el motor lo constituía la conciencia indígena, traducida ésta como el reconocimiento y aceptación de un origen común con un arraigado sentido de pertenencia a un grupo con cultura y costumbres propias, siendo los atributos de esa conciencia los siguientes:

- 1) Nombrarse con su gentilicio como forma de afirmar su pertenencia a una colectividad determinada ("somos indígenas nahuas", "zapotecos", "mixtecos", etc);

- 2) Asumir un pasado común o un proceso histórico compartido;
- 3) Vincular la tierra con la cultura, no solo en el sentido de apreciar su significado emocional ("la tierra de nuestros antepasados") sino también de asociar la posesión y conservación de sus territorios y recursos con el destino y la continuidad de sus identidades étnicas;
- 4) Apelar a las mencionadas raíces históricas y culturales de la comunidad para defender sus derechos colectivos y resistir frente a las tendencias privatizadoras e individualistas,
- 5) Asociar el rescate de su cultura con la lucha política.¹⁸

Estos elementos de la **conciencia de identidad indígena** resultan de suma importancia, ya que independientemente de que sean la base de los movimientos sociales de reivindicación, sirven para decirle al mundo lo importante que son las culturas indígenas, con sus prácticas religiosas, costumbres y organizaciones que hacen a cada uno de los pueblos indígenas único, y además que ésta diversidad lejos de atentar contra la unidad de las naciones, las fortalece y las nutre con el conocimiento que se ha forjado a lo largo de los siglos, poniendo así de manifiesto su importancia y la

¹⁸ SÁNCHEZ CONSUELO, *Los Pueblos Indígenas, Del Indigenismo a la Autonomía*, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1999, p.85.

imperante necesidad no solo de rescatar los elementos culturales, sino todo el conjunto que representa un pueblo indígena.

El gentilicio mencionado como primer elemento de la **conciencia de identidad indígena**, además de identificar a una persona como miembro de un pueblo específico, representa el sentimiento de pertenencia que tiene el individuo al autodenominarse "maya", "zapoteco", "tojolabal", etc, manifestando así que se siente honrado de ser parte de ese pueblo indígena, y con ello también expresa su resistencia al proceso de asimilación que de manera brutal y mediante diversos mecanismos pretenden desarraigar al indígena, e incluso hacerle sentir que tiene que dejar de serlo para poder formar parte del entorno en el cual habita después de ser desplazado de sus tierras.

En cuanto al pasado común, éste implica un proceso de lucha por medio del cual forjaron la cultura que los identifica, pasando por guerras, desastres naturales y en general, condiciones que de algún modo contribuyeron a la conformación de cada uno de los pueblos indígenas, además de que dicho pasado significa también un origen común, que también determina la postura de un pueblo frente a otro, dadas las circunstancias que ancestralmente han acontecido entre ellos, siendo este elemento constitutivo de la identidad de los individuos respecto del pueblo al que pertenecen.

Cabe señalar que el reconocimiento de ese pasado común, así como de los valores culturales y religiosos que del mismo se derivan, son la razón legítima que encabeza las luchas indígenas,

no solo por el reconocimiento de sus derechos, sino también por el respeto a sus costumbres y tradiciones que los identifican con su pueblo, y que no obstante ser diferentes a aquellas adoptadas por la mayoría de los integrantes de la nación, no deben ser vistas como inadecuadas e incluso "incómodas o contrarias a la sociedad", más bien se debe asumir que son parte del pasado de un pueblo indígena del cual si bien es cierto no formamos parte integrante, no menos cierto es que constituye parte del origen de la nación pluricultural y pluriétnica como México, y por ende también forma parte de nuestro pasado, de nuestro origen como mexicanos.

La Tierra, tal y como se mencionó con anterioridad, es un elemento distintivo de los pueblos indígenas, puesto que se encuentra estrechamente ligado a su pasado histórico, tanto religioso como social, político y económico, ya que el área geográfica que ancestralmente ocupa cada pueblo ha definido las costumbres que tiene en virtud del entorno natural en que se ha desarrollado, mismo que también determina su forma de producir bienes para el sustento de los integrantes del pueblo, la forma de intercambiarlos con pueblos vecinos, así como la organización social con base en la cual funcionan tales pueblos, además de la religiosidad que implica la tierra, que en muchas culturas es la madre de los indígenas, o bien es un lugar que sus Dioses señalaron específicamente para que lo habitaran, en el cual construyeron grandes templos que significan una manifestación cultural que ha trascendido a lo largo de los siglos.

Un problema ocasionado por la política integracionista, y la ignorancia total de las costumbres de los pueblos indígenas por parte de los Gobiernos de los Estados, es el desplazamiento de los pueblos de sus tierras originarias, ello al privárseles de sus medios de producción, no permitirles la explotación de los recursos naturales hallados en sus tierras, además de imponerles una cultura y religión ajenas a su condición indígena, por lo que se ven forzados a irse de sus tierras y, en el peor de los casos a emigrara a las grandes ciudades en busca de un trabajo, desarraigándolos por completo, haciéndoles perder sus costumbres y desvaneciendo, de manera gradual aquella **conciencia de identidad indígena**, ya que su nuevo entorno parece obligarlos a "cambiar" para poder integrarse a las condiciones que les fueron impuestas.

La **conciencia de identidad indígena** es comparable a una conciencia de clase, y en los movimientos sociales se ha vinculado fuertemente el elemento étnico con el clasista, ya que a fin de cuentas los indígenas han sido segregados y empobrecidos en una nación que parecía no tener cabida para ellos, lo cual los identificó con grupos sociales desfavorecidos como los obreros y campesinos, quienes representaban movimientos sociales ya iniciados, y que de algún modo detonaron aquellos de reivindicación indígena.

El convenio 169 de la OIT, en este sentido responde a uno de los reclamos más fuertes de los pueblos indígenas al reivindicar la conciencia de identidad indígena, ya que a medida de que los pueblos indígenas recobren tal conciencia será posible la identificación plena de los problemas que les aquejan y,

consecuentemente podrán tomar los caminos más convenientes para resolver los conflictos, partiendo en primer lugar del cambio del integracionismo al etnodesarrollo, puesto que el elemento principal que diferencia ambas políticas es que en la primera se desestimó de manera absoluta la importancia de la conciencia de identidad indígena, ya que lo que se buscaba era que los pueblos indígenas se asimilaran al resto de la población nacional, lo que implicaba la pérdida de tal conciencia, y al darse una evolución en este sector en vista de las numerosas observaciones hechas al Convenio 107 de la OIT se plantea la necesidad de que los pueblos indígenas retomen aquella conciencia que se quería suprimir, con base en ella, se estructura la nueva política denominada como etnodesarrollo y es la directriz del convenio 169 de la OIT.

Existen numerosos elementos que definen la identidad, y la cosmovisión indígena, entendida ésta como "la relación armónica de todos los elementos del universo, en el que el ser humano es solo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura"¹⁹, es uno de esos elementos ya que la relación con la tierra que ocupan los pueblos indígenas es un factor determinante de identidad, y con base en ello se construye la unidad cultural y social.

Así las cosas, la **conciencia de identidad indígena** es trascendental, no solo para identificar quienes son sujetos de las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sino por que a medida de que los

¹⁹ ORDÓÑEZ CIFUENTES JOSÉ EMILIO ROLANDO, op.cit. Nota 10, p.120.

miembros de los pueblos indígenas se sepan poseedores de una identidad propia, que se sientan orgullosos no solo de su origen, sino de su historia serán capaces de exigir el respeto a esa diversidad cultural que los hace únicos.

2.4 AUTONOMÍA.

Este término es sin duda, el más controvertido dentro del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, ya que ha sido recibido con enorme recelo y se ve como algo contrario a la unidad nacional, siendo indispensable en este apartado referirnos a la autodeterminación, ya que se emplea de manera importante en el referido convenio.

La autonomía es definida de manera básica como la facultad de gobernarse por sí mismos, y políticamente hablando, por sus propias leyes, es el establecer, en el ámbito de sus necesidades y posibilidades, el camino o línea a seguir por parte del pueblo, implica también el hecho de respetar las formas y organizaciones diversas, dentro de una misma nación, subsistiendo cada una de ellas en un ámbito de aplicación circunscrito a un núcleo específico que creó sus propias reglas, por así decirlo.

Mucho se ha escrito sobre autonomía en materia indígena, puesto que en los debates legislativos sobre la materia se ha encontrado fuerte renuencia a aceptar la idea de que los pueblos indígenas gocen de esa "autonomía", la cual "se plantea como el principio de un nuevo pacto entre las colectividades socioculturales y el resto de la sociedad...el régimen de autonomía no es, en consecuencia, resultado de una concesión, sino de una conquista"²⁰; viendo de esta manera a la autonomía se comprende que es necesaria para exaltar los valores propios de los pueblos

²⁰HILLMANN KARL-HEINZ, op,cit Nota 17, p.109.

indígenas, y que es, en contraposición al sometimiento en que han vivido a lo largo de los siglos que sobrevinieron a la conquista, elemento indispensable para lograr el respeto al pueblo indígena, al interior de éste y fuera de éste, así también serán los propios pueblos como sujetos sociales, quienes construyan y ejerzan esa autonomía para convertirla en una realidad.

Asimismo, la autodeterminación de los pueblos es un elemento esencial de los movimientos no solo de independencia, sino también en la creación de organismos como las Naciones Unidas, este término se emplea a nivel internacional para identificar al exterior la soberanía nacional, es decir, el principio de autodeterminación de los pueblos restringe a los Estados de intervenir en otros, luego entonces es fundamental para preservar la paz mundial.

Es necesario analizar y hacer referencia a la autodeterminación, que constituye "la demanda que viene a condensar políticamente el conjunto de reivindicaciones planteadas por los pueblos indígenas"²¹, la cual va desde formas de autogobierno a nivel local, hasta el establecimiento de Estados, y el enfoque que se le da a la autodeterminación en el convenio 169 no implica que al ser los pueblos autónomos se vayan a separar de la nación, sino que la autonomía es el mecanismo mediante el cual los pueblos indígenas pueden autodeterminarse.

²¹ WILHELMI, MARCO ANTONIO, Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento Constitucional de los derechos indígenas en América Latina, Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Cedes Editorial, Barcelona 2002, p. 90.

A medida que un grupo es autónomo, tiene la facultad de ejercer la libre determinación, por lo tanto existe una íntima relación entre autonomía y autodeterminación, de tal suerte que esta última es la cualidad en virtud de la cual un pueblo decide y establece su condición política frente a los otros pueblos, y las formas en que habrá de desarrollarse económica y socialmente.

Los pueblos indígenas buscan un régimen de autonomía, a través del cual se coordinen los diferentes grupos sociales, sin subordinarse unos a otros, de tal forma que se dé una integración nacional en un marco de unidad y pluralidad, con la finalidad de lograr la conciliación entre los intereses de las colectividades que integran el todo nacional, no obstante lo anterior, es oportuno aclarar que no se busca una "separación" de los pueblos indígenas por medio de la autonomía, sino se trata de lograr el reconocimiento de los elementos propios del pueblo indígena como puntos rectores de su organización, sin contraponerlos con los del Estado, ello con la finalidad de eliminar la idea de mayorías y minorías que son incompatibles o que se excluyen unas a otras, haciéndose presente el hecho de que estas metas únicamente pueden ser alcanzadas en un Estado democrático que de cabida a las diversas composiciones de los pueblos indígenas.

En el marco del etnodesarrollo la autonomía es un elemento indispensable, ya que mediante él se permite fortalecer al propio pueblo al aumentar su capacidad de decisión con base en sus costumbres y prácticas, lo que lleva en el marco jurídico a una

autodeterminación política, social y por que no jurídica, de tal suerte que la demanda de autonomía es al interior del Estado para que se permita el desarrollo de los pueblos indígenas.

Gradualmente, la autonomía se abrirá paso en los distintos rubros que conforme a su importancia serán más difíciles las condiciones en las que el Estado acepte dicha autonomía, pues ésta se extiende hasta el ámbito territorial que, como ya se dijo con anterioridad no solo es el área geográfica que ocupan, sino los frutos que la madre tierra proporciona a modo de recursos naturales.

Así las cosas, el Estado al reconocer de manera real y jurídica la autonomía de los pueblos indígenas, celebra un pacto en el que se comprometen recíprocamente ambos actores sociopolíticos, por un lado a asumir esa diversidad como propia de la nación, y no como un elemento contrario a la unidad de la misma, y por otro a tomar conciencia de que se adquieren una serie de derechos y obligaciones existentes en el Estado al que pertenecen, es decir, se logra una coexistencia que no neutraliza ni somete a ninguno de los actores, lo que se puede obtener mediante el establecimiento de un marco jurídico que especifique de manera clara el ámbito territorial, la competencia de los órganos creados con ánimo autónomo, y las facultades de los mismos, así como con la creación de instituciones que garanticen el cumplimiento de ese "pacto".

Pueden distinguirse varios elementos que posee la autonomía, como ejercicio de la autodeterminación, y que son los que a continuación se mencionan:

- Territorio, o ámbito espacial de acción.
- Jurisdicción propia para gobernar e impartir justicia.
- Gobierno o autoridad específicamente creada en el marco de la autonomía.
- Facultades y competencias a ejercer como pueblo autónomo.
- Facultades y competencias compartidas con el Gobierno, o bien exclusivas de éste.

Cabe destacar que el dotar de autonomía a los pueblos indígenas no rompe el esquema de los tres niveles de gobierno, (federal, estatal y municipal), porque dentro de este ámbito establecido se delimitarán de manera concreta, el territorio en el cual la entidad autónoma se desarrollará, autonomía que será ejercida de manera incluyente, además que de ningún modo debe considerarse como separatista o instauradora de reservaciones en la que se aislen a los pueblos indígenas, por el contrario se busca establecer una relación entre éstos y el resto de la población nacional, sin crear privilegios para unos u otros que den origen a conflictos políticos, ya que lo que se busca es el reconocimiento a los derechos de estos pueblos, y no es la concesión de ciertas

prerrogativas, puesto que históricamente son poseedores de una cultura y organización propios, y que al llegar al punto de la autonomía será posible el ejercicio de esos valores que son la base de la nación que por mucho tiempo estimó pertinente hacerlos a un lado.

Existe una íntima relación entre la autonomía y la democracia, ya que solo en un régimen democrático cabe la posibilidad de que realmente sean autónomos los pueblos indígenas, en un ambiente de respeto y garantías a los derechos individuales, por lo que puede decirse que la democracia es un requisito *sine qua non* para que se pueda llegar a una autonomía de los pueblos indígenas, y dado que la autodeterminación constituye una de las demandas, por no decir que la demanda, indígena mas luchada, peleada y anhelada por los pueblos indígenas, es necesario que exista un clima de respeto a los derechos colectivos e individuales en general, para de ahí partir al caso particular de los pueblos indígenas. El contexto real en que se sitúen los pueblos indígenas, llámese política o social, será la base para que la autonomía se de gradualmente.

Otro término que fue analizado en este capítulo, y que tiene estrecha relación con la autonomía es la identidad, ya que "con la reclamación del respeto de la identidad están incluyendo todas las condiciones que posibilitan la existencia y desarrollo autónomo de un pueblo, unas condiciones cuyo aseguramiento incide directamente en el replanteamiento de los pilares en los que se ha

estructurado el Estado en América Latina, y señaladamente en sus pilares jurídicos.”²²

Como conclusión de estos argumentos, y que ha sido planteado en diversos foros indígenas, tanto nacionales como internacionales, como un elemento indispensable para el desarrollo y dignificación de los pueblos indígenas, ya que “Todos los pueblos indios tienen derecho a la autonomía y a la autodeterminación que significa: libertad para determinar los miembros y población que los integran y las formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, económico y político; en el ámbito de la sociedad.”²³, quedando así de manifiesto que el ansia de los pueblos indígenas por la autonomía no implica un movimiento separatista, sino más bien un movimiento de reivindicación, de retomar las riendas del camino de estos pueblos, que los indígenas sean quienes guíen a los indígenas, que sean ellos mismos quienes determinen la naturaleza de su problemática y los mecanismos para solucionarla, siempre con la mentalidad y cosmovisión que los ha caracterizado y forjado como entidades culturales y sociales únicas.

En estas circunstancias, la autonomía lejos de ser un punto de separación o ruptura con el orden nacional, es un elemento indispensable para la reivindicación de los derechos indígenas, razón suficiente para que en la realidad se aplique el Convenio 169

²² *Ibidem* p.92.

²³ ORDÓÑEZ CIFENTES, JOSÉ EMILIO ROLANDO, *Constitucionalidad de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Análisis Interdisciplinario*, México- Guatemala, Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Programa de Justicia, Editorial IMPRIMA, S.A., Guatemala, 2001, p.10.

de la OIT, sin temor a que la autonomía y autodeterminación referidas en el citado instrumento, atenten contra la unidad nacional.

CAPITULO 3

CASO UNO: TIERRAS.

3.1 RELACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS CON LAS TIERRAS QUE OCUPAN.

La tierra para los pueblos indígenas es más que el ámbito espacial en el que habitan, es un elemento que define su identidad, es "la madre tierra" de quien provienen el sustento y el cobijo, por lo que se le honra y se procura un equilibrio en la explotación de los recursos naturales.

El territorio en la perspectiva indígena implica varios planos, no solo el geográfico, sino también el religioso o sagrado que vincula al hombre con la naturaleza y el entorno en el que se desarrolla, y que históricamente han ocupado generaciones de indígenas, por lo que es evidente que de esta pertenencia se derivan elementos que forman parte de la identidad indígena, ya que definieron la pertenencia a un grupo de gente con la que interactúa, así también con los antepasados que se encuentran enterrados en esa tierra y las fuerzas de la naturaleza que a modo de deidades los protegen, e incluso son esos dioses quienes determinaron el espacio geográfico en el que cada pueblo debe habitar.

En las culturas indígenas, los espacios son específicamente determinados para cierta actividad y están cargados de un fuerte simbolismo, por lo que el trasladarlos o expulsarlos de sus tierras desquician todo su sistema de valores y organización al trastocar el elemento de identidad que los une a un espacio determinado, en el

que desarrollan sus actividades familiares, productivas y sagradas, creando un derecho de posesión que se identifica de diversas maneras, religiosas y culturales.

El pueblo indígena se identifica con el lugar que ocupa, "el territorio étnico que no es un mero hecho geográfico, administrativo o político, sino una realidad pluridimensional resultando del proceso histórico y definido a partir de la relación espacio-población-cultura"²⁴, siendo así un espacio sagrado en que se unen e identifican las comunidades al contar con una historia, cultura y forma de producción común, sin embargo, las divisiones territoriales políticas en muchas ocasiones no coinciden con las que históricamente han tenido los pueblos indígenas, originándose graves conflictos.

La identidad territorial de los pueblos indígenas es arraigada y tiene diferentes niveles, que parten desde el lugar en el que se asientan grupos de personas que interactúan social, cultural y económicamente, originando toda una organización funcional a partir del área que ocupan, puesto que los cultivos que en ella pueden producirse definirán, en gran medida, la actividad económica de la comunidad y su relación con otras comunidades, así también en el aspecto religioso los lugares sagrados definen la permanencia del grupo en el mismo lugar, repercutiendo en la estructura social de la comunidad en la que a cada individuo se le establece un papel a desempeñar, existe también el elemento

²⁴VELASCO TORO, JOSÉ, op. cit. Nota 15, p.42.

histórico que consiste en que ancestralmente han ocupado las tierras en que se desarrollaron como sociedad y cultura.

Tal y como se mencionó en el capítulo de conceptos generales, el territorio indígena tiene una división multidimensional, ya que implica el plano religioso o sagrado, agrario, económico e histórico, que en conjunto hacen una unidad en que se fundamenta la identidad, las características geográficas del territorio determinan los productos que en ella se puedan cultivar y la forma de producción que operará respecto de los bienes necesarios para la manutención de los integrantes de la comunidad, es pertinente resaltar el hecho de que tradicionalmente se realizaban cultivos variados que les permitieran ser autosuficientes, y el aprovechamiento de los recursos naturales se hacía de manera que no se alterara el entorno natural, es decir, no existía la sobre explotación que tantos problemas causa actualmente.

La relación entre los pueblos indígenas y la naturaleza es ancestralmente armoniosa, en un ambiente de respeto y veneración que permite un sano equilibrio, al tomar de la naturaleza únicamente aquello que es necesario para cubrir las necesidades de la comunidad, la producción de bienes que realizaban de acuerdo a los parámetros que la naturaleza marca, ya que era en atención a los elementos que ésta proporciona y en los tiempo que la misma establece, asimismo, el clima y las diferentes épocas del año marcan las festividades religiosas y las deidades naturales a

venerar, todo en un marco de respeto por el entorno que los rodeaba.

De este manera queda claro como el territorio define la identidad de los pueblos indígenas, ya que "La territorialidad, en este sentido, es condición para la reproducción de la etnicidad, independientemente de la forma que revista: desde la posesión plena de un territorio claramente delimitado que asegure la subsistencia básica del grupo, hasta la ocupación tolerada de espacio mínimos para el ejercicio de las actividades cotidianas"²⁵, el sentimiento de pertenencia se refleja en la forma de producir, en los valores rectores de la comunidad, las relaciones entre los miembros de ésta y las expresiones culturales como la lengua, elementos que en conjunto construyen la etnoideología de los pueblos indígenas.

Un ejemplo de como influye el elemento "territorio" en la conformación de los pueblos es Mesoamérica, situada del río Pánuco en México, hasta el golfo de Nicoya en Costa Rica, región en la que florecieron una gran variedad de civilizaciones determinadas cada una por el espacio específico en el que se desarrollaron, y que al darse la colonización por parte de los europeos, estos territorios fueron desmembrados por las fronteras de las colonias que posteriormente se convertirían en Naciones.

Así las cosas, es evidente que es fundamental la relación de los pueblos indígenas con las tierras que ancestralmente han

²⁵ VELASCO TORO, JOSÉ, *op. cit.* Nota 15, p.162

ocupado, al ser un elemento que define su identidad, la pertenencia de los individuos a ese grupo, por lo que al desplazarlos de sus tierras y relegarlos a otros lugares ha trastocado todo su equilibrio, tanto social como cultural y económico, al obligarlos a entrar en una dinámica de monocultivo que causó de manera directa la debacle económica de estos pueblos, puesto que dejaron de ser autosuficientes y sus prácticas comerciales entre comunidades vecinas se vieron de igual modo afectadas, se modificó de modo radical la relación histórica con la tierra, y se vieron en la necesidad de reestructurar sus relaciones, incluso al interior de la comunidad, ello al perder aquellos valores vinculados con los elementos naturales que los rodeaban, por lo tanto, se modificó su cosmovisión al verse de pronto rodeados de un entorno distinto de aquel que los definía, y en consecuencia, los pueblos indígenas tuvieron que darle un contenido histórico diferente al nuevo espacio que ocupan.

El "trasladar" a los pueblos indígenas a tierras distintas de las que ocupaban trajo enormes problemas de consecuencias en muchos casos irreversibles, es la más importante la pérdida de la identidad indígena, ya que se eliminó aquel nexo de pertenencia que inicialmente se tenía, los separaron de su espacio histórico y perdieron sus tierras, los enfrentaron a una nueva realidad en la que solo eran campesinos, donde las tradiciones y la simbología dejaron de existir y en su lugar aparecía una "modernidad" en la que no tenían cabida como indígenas, la utilización de sus lenguas y de sus trajes regionales se convirtió en una práctica vergonzosa que impedía su asimilación al resto de la población, se dio un

fenómeno de aculturación al tratar de adaptarse a la modernidad, pero pese a los esfuerzos de los miembros de los pueblos indígenas por subsistir en el nuevo entorno, el etnocidio se hizo presente y destruyó la raíz histórica y cultural de México.

En el transcurso de los años las prácticas etnocidas fueron encabezadas por los reacomodos de los pueblos indígenas, el Gobierno plantaba como indispensable el desplazamiento de los pueblos indígenas para que éstos se integraran a la modernidad que los beneficiaría, estos traslados en muchas ocasiones tenía un trasfondo económico puesto que las tierras indígenas eran ricas en recursos naturales como el petróleo, lo que llevó a numerosos despojos en los estados de Veracruz, Tabasco y Chiapas.

Otra cara del desplazamiento lo constituyó el cambio de la forma de producción, se vio a los pueblos indígenas como campesinos que debían cultivar aquello que el mercado requería, lo que dio a los monocultivos que agotaron las tierras productivas y que obligaron a los indígenas a emigrar a las grandes ciudades en las que se convirtieron en obreros, dejando atrás sus costumbres.

Con la nueva reubicación se alteraron no solo los espacios geográficos en que se encontraban los pueblos indígenas, sino al interior de éstos se modificaron las unidades domésticas, los sitios de oración o culto, puesto que los lugares sagrados quedaron lejos de su nuevo hogar, atentando ello contra la unidad cultural de los pueblos.

Aunado al problema de los desplazamientos, se encuentra el hecho de que las fronteras étnicas son diferentes a las fronteras nacionales, es decir, con la creación de los estados modernos se separaron territorios que antes se encontraban unidos, y en los que habitaban pueblos con historia, costumbres y cultura comunes, que de un día para otro fueron desarticulado por una nueva división territorial, lo que trajo tras de sí problemas agudos por los límites y posesión de las tierras que enfrentó a los propios indígenas entre sí, ya que tales problemas podían darse al interior de un país, o bien en el plano internacional.

Cabe destacar que, además de no coincidir las fronteras étnicas y las nacionales, los territorios destinados a los pueblos indígenas cada vez se hicieron más reducidos, se causaron problemas de falta de abastecimiento, densidad poblacional y miseria extrema, lo que agudizó los conflictos que se traducen en levantamientos armados o en el mejor de los casos en acciones legales de reivindicación, en las que son invocados derechos históricos y ancestrales, sin embargo era necesario acreditar tales derechos, lo cual hace complicada la reivindicación, tema que más adelante se abordará con mayor detalle.

Entre los conflictos al interior de las naciones se encuentra el hecho de que las tierras de los pueblos indígenas resultan ser muy "atractivas" para diversos grupos económicos, ya que al haber existido un equilibrio natural en dichas tierras éstas se encuentran en mejores condiciones o ubicación que otras, por lo que a través de mecanismos nada legítimos son arrebatadas a sus originarios

dueños, incluso el gobierno es quien en muchos casos ha encabezado estos despojos en aras del bien común, al construir presas o bien crear parques y reservas naturales, pero nunca se ve compensado de manera substancial tal beneficio a los pueblos indígenas a quienes se les condena a la miseria y "transterración".

Por ignorancia, ya que no queremos imaginar que existan malas intenciones manifiestas, el gobierno al reubicar a los pueblos despojados de sus tierras lo hace en lugares ocupados por otros pueblos con costumbres distintas y que en algunos casos ancestralmente han tenido desavenencias, lo cual desemboca en conflictos entre pueblos por los límites territoriales, mismos que no ayudan de modo alguno a la unidad nacional que supuestamente busca el gobierno al tratar de que los pueblos indígenas se incorporen a la "vida nacional".

En el plano internacional, los pueblos indígenas han sido separados por las fronteras de las naciones modernas, un ejemplo de ello es el pueblo maya que fue separado por la delimitación de Guatemala y México, manifestándose así de manera palpable la diferencia entre las fronteras nacionales y las fronteras étnicas, que al no coincidir propician conflictos por posesión y tenencia de la tierra incluso en el ámbito internacional, José Emilio Rolando Cifuentes refiere que "la constitución de los Estado Nacionales durante el Siglo XIX cercenaron los territorios indígenas y quedaron sujetos a controles políticos, administrativos y culturales diversos".²⁶

²⁶ ORDÓÑEZ CIFUENTES, JOSÉ EMILIO ROLANDO, *op. cit.* Nota.23, p. 32.

Con relación a este problema internacional en el rubro de tierras, el convenio 169 de la OIT tiene un apartado especial que se refiere a la cooperación a través de las fronteras, y en su artículo 32 establece lo siguiente:

"Artículo 32.- Los gobiernos deberán toma medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente."

Relacionando el artículo antes transcrito con la problemática tratada en este capítulo podemos establecer varias líneas de aplicación de dicho precepto en este rubro, en primer lugar nos referiremos a los conflictos por la tenencia y posesión de las tierras en franjas fronterizas, en los cuales los gobiernos de los Estados relacionados con el conflicto deberían, con base a esta disposición, establecer mecanismos conjuntos para la solución de estos problemas, dentro de los lineamientos marcados por el convenio, es decir, procurando la igualdad entre los pueblos y respetando sus costumbres, de tal modo que la solución sea de fondo y evite, o en su caso detenga, hechos violentos entre los pueblos.

Otro aspecto sería el que se permita una convivencia estrecha entre los miembros de un mismo pueblo que, por cuestiones políticas o administrativas, quedaron separados por las fronteras nacionales, y con la finalidad de preservar la unidad cultural y étnica se les permita el libre tránsito a través de las fronteras, al establecer una normatividad especial para los miembros de los pueblos indígenas que fueron divididos por las fronteras de los Estados.

Un problema muy grave que significa un foco rojo a atender es el proceder de las autoridades migratorias en México, ya que nuestro país es el paso natural de todos los migrantes centroamericanos que se dirigen a Estados Unidos, muchos de ellos indígenas que han sido despojados de sus tierras, su modo de vida se ha visto radicalmente alterado se ven obligados a emigrar a las grandes ciudades en busca de oportunidades de empleo, y ya que en muchas ocasiones no las encuentran en su propio país cruzan las fronteras para llegar a donde creen estarán en mejores condiciones, más el camino está lleno de inconvenientes, empezando por las violaciones a los derechos humanos de que son objeto por parte de las autoridades migratorias mexicanas, que extorsionan, roban, maltratan y violan a hombres y mujeres que van en busca de oportunidades, y muchos de ellos son indígenas que nunca regresan a sus lugares de origen y pierden su identidad.

Es evidente que el ámbito de aplicación de esta disposición que establece el Convenio 169 de la OIT es muy amplia, ya que el despojo de que son objeto los indígenas provoca una cascada de

problemas al alterar el modo de vida de estos pueblos, que van desde la pérdida de la identidad hasta el etnocidio, en todas sus modalidades, por lo que es necesario reflexionar y crear conciencia de lo importante que es el respeto de las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas, a la conservación de éstas y de sus recursos naturales.

3.2 PROCEDIMIENTOS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y POSESIÓN SOBRE LAS TIERRAS QUE OCUPAN, ASÍ COMO LA REIVINDICACIÓN DE LAS TIERRAS QUE LES FUERON QUITADAS.

Es muy larga y penosa la historia del despojo que han sufrido los pueblos indígenas, desde la época de la colonia hasta nuestros días, de modo descarado o disfrazado con la máscara del bien común y la expropiación, por lo que se estima conveniente hacer un recuento de los mecanismos que se han utilizado a lo largo de los años para quitar y restituir las tierras indígenas.

Durante la colonia, la figura de la encomienda no solo afectó a las personas, sino a sus tierras, puesto que el encomendero era dotado de una extensión de tierra con todo lo que en ella existía, no importando si esta se encontraba habitada o era propiedad de otras personas, la actividad agrícola no significaba un sector primordial, ya que estaba la industria extractiva y artesanal, en la que se explotaba a los indígenas y mestizos que habitaban en esos lugares, la producción agrícola se destinaba al autoconsumo y al mercado interno regional, ya que tampoco existían vías de comunicación que permitieran el intercambio de productos entre los diferentes estados de la república.

Al llegar el movimiento de independencia, el sector indígena reclamó el derecho sobre las tierras que originalmente les pertenecían, y de las cuales por diversos medios habían sido desplazados, inicialmente Miguel Hidalgo y Costilla pretendía que le

fueran restituidas a los indígenas las tierras que tenían antes de la conquista, propuesta que años más tarde avalara José María Morelos y Pavón, sin embargo, pese a los buenos deseos, después de concluido el movimiento de independencia pocos fueron los beneficios que los pueblos obtuvieron en materia de tierras, y en cualquier otro rubro, se trataba de prácticas comparables a las de la Edad Media, ya que los terratenientes veían producir sus tierras a manos de un sector prácticamente de siervos.

El despojo de que fueron objeto los pueblos indígenas causó numerosos levantamientos como el del pueblo Yaqui en 1825 y 1873, en 1840 los mayas, y en 1849 en el Valle de México, luchas que se mantuvieron en estado latente durante décadas, hasta llegar a la Revolución mexicana de 1910.

En todas las luchas indígenas de esa época la principal demanda la constituía la restitución de sus tierras, puesto que durante el porfiriato se implementaron diversos mecanismos para iniciar el proceso del capitalismo en México, afectando de manera directa el modo de producción y como consecuencia de ello las formas de propiedad y tenencia de la tierra, al existir grandes porciones de tierra pertenecientes a una misma persona, quien tenía derechos incluso sobre aquellos que habitaban en sus tierras. Para Michel Gutelman "el periodo del porfiriato se caracterizó también por la destrucción brutal de las comunidades indígenas. Bajo los reiterados ataques latifundistas y de las compañías deslindadoras, quedaron reducidas a su mínima expresión. Como sus técnicas de producción se basaban esencialmente en el sistema

de las tierras de barbecho, tanto la cantidad absoluta de productos como la productividad por hombre y por unidad de superficie comenzaron a disminuir. Cientos de miles de indígenas se hundieron así en la miseria.²⁷"

Los problemas agrarios en la época revolucionaria constituyeron el principal estandarte de los levantamientos, y la ubicación territorial determinó las demandas de los grupos armados, en el norte del país lo que se pretendía era el desmembramiento de los latifundios y posteriormente un "reparto" de esas tierras, mientras que en el centro se luchaba por la "restitución" de las tierras que les habían sido quitadas.

En este marco, los programas agrarios fueron muchos, el primero post revolucionario fue el establecido en la ley del 6 de enero de 1915, teniendo como base dos figuras principales, la **dotación** y la **restitución**, ordenamiento que se integró a la constitución de 1917 como la directriz de la política agraria del nuevo gobierno. Pese a que en muchos de los casos, específicamente en lo concerniente a tierras de los pueblos indígenas, la figura que debía operar era la restitución, al poseer una fuerte carga simbólica no solo en cuanto al derecho de propiedad, sino que trascendía a la dignidad y reconocimiento de los pueblos indígenas, al tratarse de un derecho que históricamente tenían los indígenas sobre las tierras que originalmente ocupaban, sin embargo, esta institución resultó verdaderamente gravosa y poco viable, en virtud de que el

²⁷ GUTELMAN MICHEL, *Capitalismo y reforma agraria en México*, Colección Problemas de México, Traducción de Félix Blanco, Ediciones Era, México 1974, p.p 47

procedimiento que se debía seguir para lograr la restitución presentaba más inconvenientes que la dotación, siendo ésta última la más común.

Uno de los motivos por el cual la dotación avanzó de una manera más rápida, fue que los campesinos se dedicaron a ocupar tierras y posteriormente presionar al gobierno para que oficialmente se diera la dotación, y en el caso de la restitución implicaba que aquellas tierras que ocupaban ancestralmente los pueblos indígenas, se encontraban en manos de ajenos, lo que complicaba políticamente dar cumplimiento a tal restitución.

Para que pudiera operar la restitución, era indispensable que se acreditara de manera fehaciente mediante documentos oficiales la propiedad de las tierras reclamadas, luego entonces únicamente aquellos pueblos que contaran con títulos de propiedad respecto de sus tierras podían acceder a este procedimiento, y no solo esto, debían acreditar la forma en que se les despojó de sus tierras señalando condiciones de modo, tiempo y lugar en que tal acontecimiento sucedió, las cuales se complicaban aún más dado que después del despojo se habían realizado diversos actos de transmisión de propiedad que dificultaban aún más la restitución de las tierras a los pueblos indígenas; al tener la presunción de que tales actos de transmisión habían sido de buena fe, además de que las personas que en virtud de tales actos poseían las tierras lo hacían de manera pacífica, pública y continua, durante mucho tiempo, elementos todos que indudablemente creaban derechos a favor de esos poseedores de buena fe.

Asimismo, los títulos de propiedad que debían presentar los pueblos indígenas para solicitar la restitución de sus tierras debían ser "oficiales", lo que representaba un problema más, puesto que en muchas ocasiones se trataba de tierras ancestralmente ocupadas incluso antes de la conquista, luego entonces tales títulos de propiedad no existían, o bien no eran jurídicamente válidos, creando ello un sentimiento de frustración respecto a la figura de la restitución, porque ésta era aún más simbólica al entrañar un reconocimiento de preexistencia de un derecho sobre la tierra.

En esta tesitura, es evidente la relevancia que tiene el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al regular sobre esta materia, máxime si con la contrarreforma realizada al artículo 27 constitucional llevada a cabo el 6 de enero de 1992 se modificó el concepto de pequeña propiedad agrícola a pequeña propiedad rural, quitándole el sentido productivo, y un aspecto muy importante y totalmente contrario a lo previsto en el convenio ya para esa fecha ratificado por nuestro país, se suprimen las acciones de dotación quedando así anulada la posibilidad de los pueblos indígenas de tener tierras para su desarrollo, prevaleciendo la concepción de la propiedad originaria que niega el derecho a toda nación indígena sobre las tierras que sus pueblos han habitado a través de los siglos.

Cabe señalar que existen disposiciones expresas en este rubro en el Convenio, específicamente el artículo 14 establece lo siguiente:

Artículo 14.

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a las que hayan tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

De lo anteriormente transcrito, el primer punto que salta a la vista es que todo lo contenido en el artículo invocado ha sido flagrantemente violado por la contrarreforma al artículo 27 de la constitución federal, ello aunado a la total inobservancia por parte

de los legisladores al emitir la legislación secundaria que deja a un lado un convenio internacional que, en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la propia constitución mexicana, es una ley suprema, puesto que no se ha establecido mecanismo alguno para la protección de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas, ya que la Ley Agraria no prevé ninguna disposición respecto de tal protección, así tampoco existen leyes reglamentarias de las buenas intenciones que están plasmadas en el artículo 2º constitucional, ya que en dicho precepto únicamente se dan los lineamientos generales en base a los cuales debe realizarse la legislación secundaria que finalmente es la que se aplica, siendo importante puntualizar que las reformas que en materia de derecho indígena se han dado continúan girando, en su mayoría, en torno a las cuestiones culturales, dando la vuelta a los problemas de fondo que en materia de tierras, recursos naturales y trabajo, resultan de difícil trato, para ejemplo basta revisar el texto reformado del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el apartado referente a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras, en el párrafo segundo del número VII únicamente señala lo siguiente:

“La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.”

Esta breve mención da muestra de la falta de conocimiento que tiene el legislador, respecto del contenido del convenio 169 de la OIT, ya que sería necesario incluir los lineamientos que dicho convenio establece en su artículo 14, especificar si no muy

detalladamente, al menos claramente el mecanismo que se emplearía para dar cumplimiento a ese precepto constitucional.

Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 del convenio, en primer lugar se debe delimitar fehacientemente cuales son aquellas tierras que se estiman "de los grupos indígenas", y de ahí partir para hacer la diferencia entre las tierras ancestralmente ocupadas, que sería a las que en estricto sentido se refiere el artículo 27 constitucional, y aquellas a las que puedan tener acceso los pueblos indígenas en razón de costumbres o tradiciones religiosas, es decir, que se trate de lugares de culto. Otro nivel de tierra indígena a regular serían aquellas a las que han tenido acceso únicamente para proveerse de sustento, sin que sea el lugar en que habitualmente vivan, distinción que también permitiría a los pueblos indígenas conocer a ciencia cierta de que tierra pueden disponer, más aún si continuamente son desplazados ya sea por cuestiones políticas, conflictos armados, sociales o religiosos, y si ya existiera esa delimitación sería mucho más claro y consecuentemente "sencillo" hacer valer sus derechos sobre los territorios que legalmente son considerados como de los pueblos indígenas, sin embargo, la ambigüedad de las disposiciones legales y la falta de compromiso político tienen anegado el desarrollo de la normatividad que permitan una aplicación real del Convenio 169.

Cabe mencionar que a fin de cubrir las deficiencias de legislación, se ha tratado de someter los conflictos derivados de la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas, en el marco del derecho agrario ejidal y comunal, aplicando las normas

previstas para esta figuras a los pueblos indígenas, apreciación que es poco precisa, puesto que tal y como se ha venido analizando en este trabajo de investigación, los pueblos indígenas son naciones inmersas en una nación que es México, y en tanto no se entienda este hecho se seguirá tratando de manera errónea el problema indígena en materia de tierras, ya que éste no enfrenta los mismos problemas que el campesino normal, ello en virtud de la relación existente entre el indígena y la tierra, lo cual se analizó en el punto anterior de éste capítulo, lo que representa una complejidad que de ningún modo puede considerarse resuelta con las disposiciones genéricas agrarias, lo anterior sin perder de vista que existe un convenio internacional ratificado por nuestro país que se debe cumplir mediante la creación y modificación de la legislación nacional.

Para el caso de la reivindicación de las tierras indígenas, trato que le da el convenio, el multicitado artículo 27 constitucional se limita a señalar que se regirán por la ley en la materia, dejando una vez más las disposiciones contenidas en el convenio 169 de la OIT, además de que como ya se comentó con anterioridad, la figura de la restitución en la realidad es extremadamente difícil que opere, ya que los candados, requisitos, trabas o como se les quiera nombrar, son demasiados e in sorteables para los pueblos indígenas quedando así una vez más de manifiesto el incumplimiento al convenio que con bombo y platillo aprobó nuestro país.

Sobre el particular, Adelfo Regino Montes señala que "En la colonia se utilizaron los llamados títulos primordiales para trazar

límites y confinaciones de las tierras de los pueblos, creando un sin número de problemas y conflictos que hasta hoy padecemos. De los límites naturales los colonizadores crearon límites ratificales con base en la convivencia y en la capacidad de adivinanza de los jueces instaurados por ellos mismos”,²⁸ este testimonio ilustra sobre los problemas que atrae el hecho de que no se encuentren delimitados los territorios indígenas.

Así las cosas, no es posible enunciar en este apartado los procedimientos para garantizar los derechos de propiedad y posesión de las tierras de los pueblos indígenas, ya que tales procedimientos aún no existen, el ambiente político nacional ha desdeñado este problema utilizando solo paliativos para calmar la conciencia social que reclama estas reformas, sin embargo, considero que existen puntos básicos para que puedan llevarse a cabo las tan ansiadas reformas, y serían los siguientes:

1. Delimitar de manera fehaciente cuales son las tierras de los pueblos indígenas, tomando en consideración no solo los títulos de propiedad legalmente válidos, sino documentación y testimonios históricos (incluida la tradición oral), siempre con la colaboración de expertos que permitan una clara distinción de las tierras.
2. Implementar un procedimiento específico para la reivindicación de las tierras de los pueblos indígenas, el cual

²⁸ MONTES, ADELFO REGINO, “La comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas”, México Indígena, México, Nueva Época, Volumen 1, número 2, noviembre de 2002, publicación trimestral del Instituto Nacional Indigenista, p.p.11

deberá ser distinto y sin los vicios del procedimiento de restitución antes analizado.

3. Crear una Institución compuesta por indígenas y expertos en la materia, cuya función sea el velar por el respeto a los derechos de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan.

Los puntos antes establecidos son fruto del análisis realizado en este apartado, y el primer problema que hay que solucionar es la ambigüedad de lo que se considera tierra de los pueblos indígenas, toda vez que ésta no se encuentra plenamente identificada, hecho que propicia que los desplazamientos sean más sencillos y con menos resistencia por parte de los pueblos afectados, lo anterior ante la falta de reconocimiento de los derechos sobre esas tierras, concepción derivada de la propiedad originaria, puntualizando respecto a éste planteamiento que en nada se ataca a la soberanía y a la unidad nacional, al tratarse de un aspecto más de la composición pluricultural y pluriétnica de la nación mexicana que es reconocida en la Constitución. Otro aspecto que resultaría de esta delimitación sería que al saber cuáles son las tierras de los pueblos indígenas, aquellos que se encuentren despojados de ellas podrán de una manera más sencilla reclamar la restitución de sus tierras, objetivo del convenio 169 de la OIT, en este rubro específico.

Dadas las claras deficiencias del procedimiento de restitución, se debe crear un mecanismo diseñado específicamente para los pueblos indígenas, tomando en cuenta tanto la legislación en la

materia como los usos y costumbres del pueblo despojado, porque de otro modo se reincidiría en las deficiencias que hicieron inoperante la restitución más aún para los pueblos indígenas, en virtud de que "Dolorosamente muchas comunidades a principios del presente siglo tuvieron que convertirse jurídicamente en ejidos con el único objeto de garantizar la propiedad de sus tierras. Nunca quisieron ser ejidos y para ventaja nuestra en muy pocos caso funcionaron como tales. Hoy día -conforme a la Ley Agraria- estos ejidos podrán convertirse en comunidades, tal y como siempre fueron"²⁹, siendo de este modo evidente que la figura de la restitución no cumplió con su cometido, e incluso desvirtuó la conformación y esencia de los pueblos indígenas obligándolos a transformarse en ejidos, ya que esta era la única forma de tener la tierra necesaria para sus actividades, pese a que no fuera la que ancestralmente ocupaban.

Por último, la creación de una institución para velar por el respeto de los derechos de posesión y propiedad de las tierras indígenas es fundamental, y que ésta se integre de indígenas y expertos en la materia, dotándole de autonomía para un funcionamiento óptimo con la finalidad de lograr el objetivo que es el desarrollo de los pueblos indígenas en las tierras que les pertenecen.

La trascendencia de esta materia es enorme, y estriba en que si se consiguiera cumplir con los lineamientos del convenio 169, muchos de los problemas que afrontan los pueblos indígenas serían

²⁹ Ibidem

abatidos, ya que como consecuencia directa de la pérdida de sus tierras se ven obligados a emigrar, desarraigándolos por completo de su comunidad y perdiendo su identidad, hecho que se traduce en centros urbanos con población indígena desprotegida y subempleada, trastocando de este modo la integración pluricultural de nuestro país, al ser la tierra el lazo más grande del indígena con su pueblo, y por lo tanto con su identidad indígena.

No es óbice mencionar que en los acuerdos de San Andrés Larrainzar claramente se habla de la "rehabilitación" de los territorios indígenas, invocando para tal efecto el Convenio 169 de la OIT, por lo que es evidente que el gobierno mexicano de manera deliberada ha ignorado este convenio por falta de conocimiento y de voluntad política, dejando a un lado el hecho de que los derechos de los pueblos indígenas ya son parte de la legislación mexicana al estar contenidos en el Convenio antes mencionado.³⁰

³⁰ Artículo 14.1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a las que hayan tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

3.3 MECANISMOS PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA UTILIZACIÓN, ADMINISTRACIÓN Y CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EXISTENTES EN LAS TIERRAS QUE OCUPAN.

Como ya se dijo con anterioridad, la naturaleza es venerada y respetada por los miembros de los pueblos indígenas, devoción que no es compartida en la ideología occidental, en la que se sirven de la naturaleza aunque ello implique que la exterminen, intereses económicos tan fuertes existen que llevan a la negación de los derechos históricos y de posesión que sobre tales recursos tienen los indígenas.

En el sistema jurídico mexicano, los recursos naturales son originariamente de la nación mexicana, y al igual que en el caso de la tierra, se pierde de vista que las naciones indígenas durante siglos han armonizado con el medio ambiente que ocupan, porque éste no solo les provee de los medios para su subsistencia, sino que además representa un vínculo estrecho con su cosmología y religiosidad, al ser las fuerzas de la naturaleza las deidades que los rigen.

En este orden de ideas, queda claro que las concepciones indígenas son totalmente opuestas al sistema gobernante, puesto que los primeros quieren un aprovechamiento armónico y racional de los recursos naturales y el segundo realiza una explotación desmesurada de los recursos, existiendo áreas estratégicas, como los hidrocarburos, que únicamente son aprovechados por el Estado.

Se tiene que analizar de manera vinculada los recursos naturales con la tierra, para entender el porque es necesario que los pueblos indígenas participen en la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, en razón de que "la tierra tiene lugares sagrados: las montañas, las grutas, las cascadas, las grandes rocas, el aire, los ríos, los manantiales...Elementos del cosmos, que en una lucha constante y contradictoria (la vida y la muerte; el bien y el mal; la salud y la enfermedad; el día y la noche; la lluvia y el periodo seco) pretenden el equilibrio ."³¹

De esta manera, se entiende el vínculo de los pueblos indígenas con "la madre tierra" y, consecuentemente con la naturaleza, a la cual respetan al poseer la conciencia de que de ella proviene el sustento, por lo tanto, para los pueblos indígenas existe un vínculo entre lo humano y la naturaleza, las cuales constituyen composiciones complejas que escapan al pensamiento occidental y por ende, desestimadas al momento de establecer la legislación en la materia.

Si bien es cierto que los pueblos indígenas tradicionalmente procuran un equilibrio ecológico, tomando para sí solo aquellos recursos que les son necesarios, no menos cierto es que el nuevo orden económico, ya no solo capitalista sino globalizador, ante la necesidad de allegarse medios para subsistir, incurren en prácticas de explotación de bosques y especies animales, orillados por un

³¹ DURAND ALCÁNTARA, CARLOS ALBERTO, Derecho Indígena, Editorial Porrúa, México 2002, pp.129.

sistema que les exige este comportamiento para poder sobrevivir en estas condiciones económicas, siendo urgente establecer mecanismos que permitan tanto el desarrollo de los pueblos indígenas, como el equilibrio ecológico y conservación de los recursos naturales.

El convenio 169 de la OIT, establece en el artículo 15 lo siguiente:

Artículo 15.

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por

cualquier daño que puedan sufrir como resultado de sus actividades.

Pese a lo dispuesto en el artículo antes transcrito, en México no se ha realizado reforma alguna para la observancia de estas disposiciones, al existir puntos de vista contrarios al convenio, los que se fundamentan básicamente en el concepto de que los recursos naturales son originalmente de la nación, y que por ende resultan inaplicables los lineamientos del convenio en este rubro.

Es necesario analizar, en primera instancia como deben acceder a la explotación de los recursos naturales los pueblos indígenas, lo anterior si se toma en cuenta que el sujeto del derecho es el propio pueblo indígena, situación que es susceptible de confusión con otras entidades como lo serían las comunidades agrarias o ejidales, por lo que resulta indispensable diferenciar a tales sujetos, tomando como criterio diferenciador el hecho del origen y pertenencia a una cultura indígena, luego entonces el derecho a la participación y explotación de los recursos naturales pertenece a un ente jurídico como lo es el pueblo indígena.

En la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación se establece que el uso y disfrute será directamente sobre los recursos naturales que se hallen en sus tierras y territorios, refiriéndose de manera global al hábitat de los pueblos indígenas, sin embargo, una vez más se hace presente el aspecto de "salvo aquellos cuyo dominio directo pertenezca a la nación".

No es óbice mencionar que lo expuesto en el párrafo que antecede coincide con el contenido que al respecto establece el Convenio 169 de la OIT, mismo que forma parte de la legislación mexicana en términos de lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no debería existir tanta reticencia por parte del Gobierno mexicano para aprobar este tipo de disposiciones que en estricto sentido se encuentran obligados a acatar.

Dado que el término de "recursos naturales" es amplio cabe hacer una distinción de éstos, con la finalidad de aclarar a cuales tendrían acceso directo los pueblos indígenas, iniciando con los bosques, flora, fauna y recursos del subsuelo; es pertinente mencionar que el Estado tiene en algunos casos la propiedad de determinados recursos, y en otros solo una potestad, según la naturaleza de éstos, por lo cual se hace la siguiente distinción.

- **RECURSOS NATURALES DEL SUBSUELO.**- En lo concerniente a hidrocarburos y minerales radioactivos, son elementos específicamente reservados a la Nación, por lo que no entran dentro de la explotación directa por parte de los pueblos indígenas, sin embargo existen muchos otros recursos naturales del subsuelo que si pueden ser susceptibles de uso y disfrute en términos de lo dispuesto por el Convenio, más aún si actúa como pueblo indígena a favor del cual existe un derecho para el uso y disfrute de este tipo de recursos, siendo así evidente que existe la posibilidad legal de que se

aplique esta disposición del convenio ya que NO atenta en contra del orden constitucional.

- **AGUAS NACIONALES.**- El artículo 27 constitucional establece la propiedad de las aguas nacionales a favor del Estado, sin embargo, existen las figuras de la asignación y la concesión, siendo susceptible que los pueblos indígenas usen y disfruten este tipo de recursos por medio de la asignación que se hiciera directamente a los municipios indígenas de determinadas aguas.
- **CAZA.**- Antes de referirnos al aspecto jurídico, en el ámbito sociológico o antropológico, cabe apuntar que éste es un punto básico de subsistencia de los pueblos indígenas, incluso en el aspecto religioso y cultural, no solo en el económico, por que los animales que habitan en su entorno juegan un papel dentro de su cosmología, y en este rubro no existe tanto conflicto si consideramos que genéricamente existe una libertad de caza, con limitaciones para la caza comercial y deportiva, sin embargo, estas limitaciones no las enfrentan los pueblos indígenas dado que la caza por ellos practicada es para subsistencia y en consecuencia es libre, únicamente con las limitaciones relativas a la conservación del hábitat.
- **BOSQUES.**- En esta materia existe regulación expresa en la que se contempla a los pueblos indígenas, con lineamientos para el uso, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales que existan en su territorio, así también para la

utilización de recursos en sus rituales. Aquí se presenta el aspecto de la creación de las áreas naturales protegidas, las cuales no afectan el derecho de propiedad sobre esas tierras, que en muchos casos son de los pueblos indígenas, únicamente establece modalidades diferentes para el ejercicio de los derechos de propiedad.

- PESCA.- Por lo que hace a este rubro, la pesca que se realice para el consumo doméstico es libre, que sería la modalidad en la que entrarían los pueblos indígenas.

Una vez analizados los distintos tipos de recursos naturales, se hace más profunda la incertidumbre del porque se ha negado a los pueblos indígenas la participación en la administración, utilización y conservación de dichos recursos, por lo que se hace evidente que "El ejercicio, defensa y promoción de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos, incluidos los referentes al acceso a los recursos naturales, no pueden realizarse con el actual sistema jurídico, aún cuando se aplicara tal como se encuentra actualmente, pues por la naturaleza misma del contenido de las normas, éstas no se refieren a derechos colectivos sino individuales, además de que las referencias de los pueblos indígenas en ella son bastante marginales"³²

Cabe señalar que si bien es cierto que debido a disposiciones constitucionales en las que los recursos naturales son de la Nación

³² LÓPEZ BÁRCENAS, FRANCISCO, *Territorios, Tierras y Recursos Naturales de los Pueblos Indígenas en México*, en González Galván Jorge Alberto (comp.), "Constitución y Derechos Indígenas", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p.p. 142.

y al existir áreas estratégicas, como los son hidrocarburos, en los que no se pudiera dar un aprovechamiento directo, no menos cierto es que existen otros recursos en los que de manera directa pueden y deben intervenir en su aprovechamiento y conservación los pueblos indígenas, ello sin dejar a un lado que en aquellas áreas estratégicas es necesario se establezca, conforme a lo dispuesto en el Convenio 169, una participación directa de los pueblos indígenas sobre los recursos obtenidos de las tierras en que habitan, es decir, que parte de los beneficios económicos obtenidos por la explotación de los recursos naturales habidos en las tierras indígenas se otorguen a estos pueblos, aplicando de esta manera los puntos establecidos en el convenio, toda vez que en México muchas de las áreas petroleras del sureste se encuentran en tierras indígenas, y hasta ahora se ha limitado el gobierno a "trasladar" a los miembros de los pueblos indígenas a otras tierras, sin participarles en nada de las riquezas naturales.

El artículo quinto de la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se refiere a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales, sin embargo no se refiere a la participación de los pueblos indígenas en tales materias, sin embargo la fracción XIII, del artículo 15 de la Ley General del Equilibrio Ecológico, se establece como principio de la política ambiental el garantizar el derecho de los pueblos indígenas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, destacando de la redacción de este artículo la utilización del término "pueblos", ya que en la Ley Agraria se designan como "grupos", además de que por primera vez se reconoce el derecho de los pueblos indígenas para el

aprovechamiento de los recursos naturales que se hallan en las tierras que habitan, siendo este punto importante a desarrollar para conseguir una aplicación del convenio 169 en México.

Es importante mencionar que la participación indígena también se refiere a la planeación que se realice para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, consecuentemente es necesario que se tomen en cuenta los puntos de vista de los pueblos indígenas al elaborar los planes de desarrollo en esta materia; para lograr un desarrollo sustentable es necesario tener una planeación adecuada, y los pueblos indígenas poseen una percepción que muy probablemente no pueda tener ningún otro grupo de la sociedad, lo anterior por tener un vínculo con las tierras que ocupan y una sensibilidad diferente respecto de su hábitat.

Así las cosas, salta a la vista la estrecha vinculación que existe entre el derecho a la tierra y a los recursos naturales que en ella se hallan, al tener los mismos principios dentro de la cosmología indígena, así también en el plano jurídico en vista de que el derecho a la propiedad y la tenencia de la tierra dan la pauta para todo lo concerniente con los recursos naturales que en dichas tierras se encuentren. Por lo que es indispensable que se hagan de manera armoniosa las leyes en estas materias para que se cumplan con los principios rectores del olvidado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

3.4 CONSULTAS EN MATERIA DE TIERRAS.

El Convenio 169 de la OIT busca una participación activa de los pueblos indígenas en todas aquellas áreas que los afecten de manera directa, de manera enunciativa, el convenio menciona que los pueblos deberán ser consultados en los casos en que se afecten las tierras o los derechos que en ellas tienen los pueblos indígenas, incluyendo aquellos casos en que sea necesario trasladar pueblos completos, así también se prevén consultas para la participación, utilización y conservación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras de los pueblos indígenas.

En los artículos 15 y 17 del Convenio 169, se hace referencia de manera genérica a las cuestiones que deben someterse a consulta en materia de tierras y recursos naturales, por lo tanto, es necesario remitirnos a los principios generales manejados para las consultas, que éstas sean de buena fe y que sean utilizadas como base para las reformas legislativas y todos aquellos actos del poder que incidan directamente en la esfera jurídica de los pueblos indígenas.

Tal y como ya se mencionó en este trabajo, en México aún no existe una reglamentación de las consultas a que hace mención el convenio, y los intentos de consulta que se han dado en el marco de las negociaciones y del conflicto armado en Chiapas han sido poco alentadores, incluso contrarios a lo que se establece en el Convenio 169 de la OIT, al hacerse a través de instituciones que en

muchas ocasiones no representan el sentir de los pueblos y no directamente a éstos.

A raíz del Congreso Nacional Indígena, y la consulta que al respecto se hizo, fueron más fuertes los cuestionamientos sobre la forma en que ésta última se hizo, puesto que no intervinieron de manera activa los pueblos indígenas, las materias sobre las que versaron fueron mayormente de índole cultural y reconocimiento de la conformación pluricultural de la Nación Mexicana, dejando a un lado las cuestiones de fondo que para los grupos en el poder "trastocan" los principios constitucionales establecidos, ignorando que existe un Convenio internacional suscrito por México, en el que todos estos aspectos que tanta polémica han despertado ya se encuentran a probados y son parte de la legislación nacional.

Para el caso específico de los recursos naturales, el artículo 15 del Convenio 169 establece las consultas para que por medio de estas se de intervención a los pueblos indígenas, máxime si los recursos naturales le pertenecen originariamente a la Nación, como es en el caso de nuestro país, y por medio de éstas considerar los aspectos que pueden afectar los intereses y desarrollo de los pueblos indígenas, puesto que impone al Gobierno la obligación de consultar antes de autorizar o implementar alguna política o actividad sobre los recursos naturales que se hallan en los territorios indígenas, y si bien es cierto que no pueden disponer libremente de ellos se debe procurar que los beneficios que de su explotación se obtengan participen a los pueblos indígenas, es

decir, que reciban una participación económica de las ganancias obtenidas.

Cabe señalar que un aspecto central para las consultas es que estas sirvan como parámetro de las políticas en base a las cuales se realice la explotación, conservación y administración de los recursos naturales, por la estrecha vinculación de los pueblos indígenas con las tierras que ocupan, esta íntima relación también se da con aquellos elementos de la naturaleza que son determinantes para su cosmología, por lo que la preservación de especies animales y vegetales dentro de los territorios indígenas es primordial, al poseer éstas un simbolismo e importancia no solo ecológica, sino social y religiosa, recordando que parte del avance que se contiene en el Convenio a estudio, es precisamente la búsqueda por el respeto a los pueblos indígenas, su origen e identidad, y si no se preservan estos importantes recursos naturales se trastoca directamente la supervivencia de los pueblos indígenas.

Por lo que hace a las tierras, las consultas básicamente se refieren a las modalidades que se implementen para su ocupación, así como para el caso de que se de una transmisión de dominio, más aún si ésta se da afuera de la comunidad, así también para el caso de que sea necesario trasladar a un pueblo entero de las tierras en que habitan, sin embargo no se menciona nada respecto a consultar a los pueblos indígenas sobre los mecanismos para la restitución de tierras, este es un punto medular ya que al menos en México el primer obstáculo para que los pueblos indígenas accedan a las tierras que ancestralmente han ocupado es que los

mecanismos previsto por la ley en nada benefician a dichos pueblos, puesto que establecen una serie de requisitos complicados para que tenga lugar la restitución, por lo que resulta indispensable una consulta en la que se exponga desde cuando habitan esas tierras, en función de que acontecimiento la organización social se asentó en determinado lugar, y por que motivo se les despojó de sus tierras, por lo que considero que este debía ser el primer punto a consultar en este rubro.

Al realizar una investigación para determinar si hay o no una aplicación de lo previsto en el convenio en materia de consultas, se apreció que las referencias existentes en la constitución, así como en Leyes secundarias es muy somera, y solo menciona que se harán consultas, más no especifica un procedimiento en base al cual se harán, e incluso en las reformas realizadas a la Constitución en materia indígena no se consultó a los pueblos indígenas, poniendo en evidencia el desconocimiento del legislador sobre el contenido del Convenio 169 de la OIT.

Pese a lo anterior, existe una iniciativa de ley impulsada por el Diputado Federal Angel Pulino Canul Pacab, del Partido Revolucionario Institucional para regular las consultas a que se refiere el Convenio 169 de la OIT, denominada "LEY DEL SISTEMA DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS", y en la exposición de motivos claramente se menciona que las consultas son esenciales para la creación de políticas públicas que sean aplicadas a los pueblos indígenas, ya que al dar intervención a los directamente involucrados se tendrá un panorama real de los

hechos y situaciones sobre las cuales se quiera legislar, resaltando que el objetivo de esa Ley es el de coordinar los niveles de gobierno para que las políticas públicas no se fraccionen y sean eficaces y útiles para los pueblos indígenas, cosa que se hará en la medida de que se reflejen los objetivos que estos pueblos buscan, y no únicamente con la visión de estado que en muchas ocasiones no solo no coincide, sino que se contrapone a los objetivos y necesidades de los pueblos indígenas.

Del análisis realizado a la propuesta de Ley antes mencionada, se desprende que la misma tiene en general una idea adecuada de lo que es la consulta, para que sirva y como debe surtir efectos en el ámbito jurídico, sin embargo, hace referencia a presupuestos que no quedan claros y que no pueden salvarse en una ley como estas, sino debe forzosamente hacerse una referencia expresa al Convenio 169 para que se contextualice una Ley de esta índole, que dado las condiciones legislativas actuales se encontraría totalmente aislada y en consecuencia sería ineficaz.

3.5 ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL A LO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO 169 DE LA OIT, EN MATERIA DE TIERRAS.

En primer término, hay que apuntar que penosamente existe una ignorancia del legislador en lo concerniente al contenido y alcances del Convenio 169 de la OIT, por que de otra manera no se explica que a pesar que desde el año de 1991 forma parte de la Legislación interna de México no se aplique, o más bien el fondo es una falta no solo de conocimiento sino de voluntad política para realizar las reformas de fondo prometidas y acordadas en los acuerdos de San Andrés Larrainzar de 1996, y que guardan estrecha vinculación con el Convenio³³.

La reforma a los artículos segundo y cuarto de la Constitución Política de nuestro país está muy lejos de cumplir con las expectativas de los pueblos indígenas, y a pesar de que se reconoce la existencia de los pueblos y la conformación pluricultural de la Nación mexicana, se restringe el reconocimiento de aquellos derechos de índole cultural y lingüístico, y por su parte el artículo 27, en su fracción VII hace una muy breve mención a que se debe respetar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas, sin embargo, en la ley reglamentaria del citado precepto, es decir la

³³ Conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados Internacionales debidamente ratificados por el Senado tienen la jerarquía de "Ley suprema de toda la Unión", luego entonces aquellas Leyes que sean contrarias al contenido del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado, devienen de INCONSTITUCIONALES, situación que el Gobierno Federal y el propio legislador pasan por alto, ya sea por ignorancia o por falta de voluntad política, lo que sí queda claro es que las consecuencias jurídicas por la falta de adecuación de la legislación interna a lo establecido en el Convenio 169 son graves, ya que no solo en materia agraria existen contradicciones, sino también en materia laboral, como se apuntará en el siguiente capítulo.

Ley Agraria, no existe contenido alguno que plasme el sentido de la reforma, suponiendo que ésta tenga algún sentido para el legislador, ni del convenio 169 es en dicha Ley donde debían establecerse los mecanismos idóneos, conjuntamente acordados con los pueblos indígenas, para la restitución de sus tierras, ya que los medios y procedimientos previstos en esta Ley han demostrado hasta el cansancio ser totalmente deficientes.

Asimismo, en la Ley agraria es donde se deben incluir los criterios específicos para determinar la pertenencia de los pueblos indígenas a un determinado territorio, en virtud de que la justificación del derecho de propiedad actualmente previsto en la Ley es sumamente complicado, además de remitirnos a títulos de propiedad jurídicamente válidos, de los que se desprenda que efectivamente los pueblos indígenas tienen algún derecho sobre las tierras que reclaman, lo que hizo inoperante la figura de la restitución.

Cabe señalar que comparando el contenido de la Ley Agraria vigente en nuestro país, con lo establecido en materia de tierras en el Convenio 169 de la OIT, lo primero que debía incluirse en la legislación nacional es la modalidad de la **propiedad indígena**, puesto que el primer problema con el que se enfrentan los pueblos indígenas es que deben convertirse en ejidos o comunidades para poder acceder a los programas agrarios mexicanos, o siquiera ser sujetos de atención por parte de las autoridades, por lo que es imperante la creación de una nueva modalidad de propiedad en el marco del artículo 27 Constitucional, para realmente hacer operante

lo establecido en el segundo párrafo de la fracción VII, del precepto en cita, para lo cual debería tomarse en cuenta las características que en la cosmología indígena tiene la tierra, y a las que claramente hace alusión el punto 1 del artículo 13 al establecer lo siguiente:

Artículo 13.

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Así las cosas, la primera labor del legislador es crear una nueva modalidad de propiedad con características específicas, claras y que realmente contenga los elementos indígenas, reconociendo las modalidades para la trasmisión de la propiedad señaladas en el Convenio³⁴, y de esta manera se estarían respetando los usos y costumbres de los pueblos que derivaría de manera directa en una consolidación de la identidad indígena, evitaría en gran medida la emigración o transterración de los indígenas, y conservaría la cultura y organización social de cada pueblo, puesto que al aplicar los usos y costumbres de los

³⁴ Artículo 17.

1. Deberán respetarse las modalidades de trasmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidos por dichos pueblos.

indígenas se les daría una certeza sobre la tenencia de su tierra y el patrimonio que en ella dejarían a sus hijos, por lo tanto, es importante darle un tratamiento jurídico distinto de la propiedad ejidal y comunal, por que si bien es cierto que en esencia la propiedad visualizada desde el punto de vista indígena es comunal, hay una diferencia sustancial con la comunidad manejada en la Ley Agraria

Cabe señalar que una las peculiaridades de la propiedad indígena es que no solo se toma a la tierra como el medio de subsistencia, sino que también tiene una connotación religiosa íntimamente ligada a la identidad indígena, y al ser ésta última el criterio fundamental que permea todas las áreas reguladas en el convenio, es preciso tomar en cuenta que la propiedad indígena no solo será aquella en la que habiten los pueblos, sino se deberá regular que tengan acceso a aquellas áreas que si bien no habitan, ocupan o acceden de manera temporal por cuestiones religiosas, y a medida de que se proteja ese derecho del indígena de acceder y ocupar sus centros ceremoniales y lugares de culto, se estará conservando la identidad de los pueblos indígenas, por lo que es necesario se reglamente esta situación para hacer factible su introducción como modalidad de la propiedad indígena.

Tal y como se ve en otras materias tratadas en el convenio, se establece la consulta a los pueblos indígenas como el mecanismo idóneo para la creación de políticas en materia de tierras, sin embargo, en el artículo tercero de la Ley Agraria que refiere a la

coordinación para la creación de políticas agrarias, se refiere únicamente a los niveles de gobierno, excluyendo a los pueblos indígenas de participar en tan importante área, así también en el artículo 8° al tratar la planeación, ya que para poder efectuar políticas agrarias susceptibles de ser aplicadas de manera eficiente en tierras indígenas, es necesaria, por no decir indispensable, la participación de los pueblos indígenas para que sean ellos quienes establezcan las necesidades que en la materia tiene cada pueblo, atendiendo a la región, creencias y costumbres de cada uno. Cabe precisar que así como no se le puede aplicar a los pueblos indígenas una legislación que desconoce las características de la propiedad indígena, tampoco se puede aplicar de manera general a todos los pueblos indígenas el mismo criterio, dado que tienen costumbres, necesidades y perspectivas diferentes del uso y conservación no solo de la tierra, sino también de los recursos naturales, de tal suerte que se debe incluir a todos y cada uno de los diversos pueblos indígenas, con las peculiaridades que poseen.

Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que el convenio no solo obliga a los gobiernos de los Estados a consultar a los pueblos indígenas para la planeación y diseño de los planes y políticas en materia agraria, sino que también establece los parámetros básicos que deben cumplir las políticas agrarias respecto de los pueblos indígenas, desprendiéndose lo anterior del artículo 19 del Convenio al establecer lo siguiente:

Artículo 19.

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de :

a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizar los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;

b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya posean.

Del precepto antes transcrito se desprende que la preocupación y sentido del convenio no solo es en las políticas agrarias respecto a la tenencia de la tierra, sino que además busca que los pueblos indígenas cuenten con los recursos, llámense económicos o técnicos, para aprovechar adecuadamente las tierras que habitan, situaciones que en el caso de México no se cumplen, no obstante la existencia programas de apoyo para el campo, estos van encaminados a un tipo de propiedad distinta de la indígena, es decir a la comunal y ejidal, que tal y como ya se dijo con antelación, son diversas de lo que se propone sea una propiedad indígena, por lo que es necesario se implementen programas

diseñados especialmente para los pueblos indígenas con las singularidades que tienen, tanto por criterios culturales, como religiosos y sociales.

La falta de interés del gobierno Mexicano para hacer una reforma legislativa en materia de derecho indígena queda de manifiesto en el contenido del artículo 106 de la Ley Agraria, en el que literalmente se lava las manos el legislador en una actitud eminentemente Ponciopilatista,³⁵ para no reformar dicha Ley de manera sustancial, y solo darle ciertos "toques" para crear el espejismo de una legislación que se ocupa del derecho de los indígenas en la materia que regula, la remitir a otras leyes que reglamenten el artículo 4º y 27, segundo párrafo de la fracción VII, de la Constitución, las cuales por cierto no existen, que serán las que regularan sobre las tierras que le "correspondan" a los pueblos indígenas, y una vez más de deja del lado el paso fundamental para una aplicación del convenio 169 de la OIT en nuestro país, es decir la delimitación de las tierras de los pueblos indígenas, y si no se establecen los criterios para tal efecto, menos aún se pueden implementar las medidas y programas necesarios para la protección de áreas que no están especificadas de modo alguno y bajo ningún criterio, haciendo así que en México sea letra muerta el convenio 169, ya que si no se sabe cuales son las tierras indígenas, menos

³⁵ Esta expresión se refiere a la postura que asumió Poncio Pilato, procurador Romano en Judea entre los años 26 y 36 de nuestra era, al deslindarse de la responsabilidad de juzgar a Jesús confiriéndole al pueblo tal tarea, lo cual hace mediante una expresión corporal de lavarse las manos, y en la especie aplica ya que el legislador evade su responsabilidad sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT, al dejar a un lado dicho ordenamiento y no efectuar las reformas legales necesarias para su debida aplicación, limitándose a realizar meras referencias que remiten siempre a "otras leyes", evadiendo así la tarea de cumplimentar un ordenamiento de carácter obligatorio como lo es el citado convenio.

se pueden implementar mecanismos para su protección, crecimiento y en muchos casos, restitución.³⁶

Por otro lado, se deben incluir los mecanismos de protección de las tierras de los pueblos indios, para que no sean susceptibles de actos que se traduzcan directamente en abusos de poder en aras de la "utilidad pública", jugando una vez más un papel importante las consultas que se realicen en esta materia, por medio de las cuales se esclarecerían los límites y superficies de las extensiones de tierra sobre las cuales se deben aplicar las disposiciones específicas para las tierras de los pueblos indígenas; al ser la tierra un elemento fundamental de la unidad cultural y social de los pueblos, y toda vez que lo que se busca en el convenio es evitar que los pueblos indígenas sean trasladados de las tierras que ocupan es importante atender estas deficiencias.

El título tercero, capítulo IV de la Ley Agraria se refiere a la expropiación en materia agraria, sin embargo, de la lectura íntegra al citado apartado no se desprende que siquiera se contemple la participación y opinión de los pueblos indígenas en esa materia, lo cual es totalmente contrario al contenido del artículo 16 del convenio 169 que a continuación se transcribe:

Artículo 16.

1.A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados

³⁶ Artículo 106. Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4°

no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a las de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar

su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Del texto antes transcrito se desprende que, esencialmente los pueblos indígenas deberán permanecer en las tierras que ocupan, sin embargo, establece que para el caso de que sea indispensable el traslado, éste debe darse con ciertas garantías y en determinadas condiciones, por lo tanto, la Ley agraria debe reformarse en el sentido de que se establezca un procedimiento de expropiación directamente diseñado para el caso de que las tierras afectadas sean de indígenas, en el cual se hagan valer usos y costumbres, e intervengan conjuntamente autoridades del Estado y representantes de los pueblos indígenas.

Por lo que hace a la justicia agraria, la participación indígena en la misma no es nada considerable, al existir fuertes candados para la aplicación de usos y costumbres en esta materia, además de que no se prevé que representantes indígenas coadyuven con la Procuraduría Agraria para la defensa de sus derechos, y una cuestión fundamental la constituye el hecho que de manera expresa se mencione que en caso de que un pueblo indígena intervenga en

cualquier tipo de procedimiento agrario, existirá a su favor la suplencia en la deficiencia de la queja.

Un punto importante, y quizás el ordenamiento que más haga mención a los derechos de los pueblos indígenas es la Ley General de Equilibrio Ecológico, que cuenta con disposiciones en las que se denota un cierto matiz del contenido del convenio, al establecer que en política ambiental y para la expedición de normas oficiales mexicanas, así como en la concesión y demás figuras jurídicas a través de las cuales se exploten los recursos naturales existentes en las tierras indígenas, se deben garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre tales recursos, y además promueve la participación de los miembros de éstos en la toma de decisiones que afecten directamente sus tierras, sin embargo, no existen los procedimientos necesarios para la aplicación de tales disposiciones, ya que los intereses económicos prevalecen sobre el sentido de la Ley, desdeñando la importancia y supervivencia de los pueblos indígenas.

Al referirse la Ley General del Equilibrio Ecológico al objeto de las áreas naturales protegidas, en la fracción VII del artículo 45, menciona de manera expresa que un objetivo que se persigue con la creación de dichas áreas es el proteger la cultura e identidad indígena, siendo este aspecto importante para que los pueblos indígenas continúen en las tierras que ancestralmente han ocupado, ya que al ser áreas protegidas hace más difícil la afectación de las tierras, y consecuentemente es más factibles que los pueblos indígenas permanezcan en ellas al vivir en equilibrio con el entorno.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, no basta que la Ley General del Equilibrio Ecológico se apege en un grado mayor al convenio 169 de la OIT, en materia de tierras, sino que es imperativa una reforma a la Ley Agraria, a fin de que se reconozca la existencia de la propiedad indígena, las características de ésta, así como la ubicación y dimensiones de aquellas tierras que ancestralmente han sido ocupadas por los pueblos indígenas, lo cual deberá hacerse con la participación de los pueblos indígenas, autoridades, y expertos como sociólogos e historiadores, es decir, una colaboración interdisciplinaria que permita una delimitación adecuada que se traduzca en una fehaciente delimitación de la propiedad indígena, con la finalidad de brindar la debida protección a tales extensiones de tierra.

CAPITULO 4.

CASO DOS: TRABAJO.

El trabajo constituye la fuerza creadora del hombre, por medio de la cual se han originado civilizaciones tan variadas y complejas como la naturaleza humana misma, sin embargo, este elemento también ha sido utilizado para la opresión de los vencidos, un medio de dominación del que se valen los vencedores para imponer sus condiciones, sin importarles incluso la supervivencia del hombre, al prevalecer el interés económico.

Para los pueblos indígenas, el trabajo constituye la herramienta mediante la cual la comunidad satisface sus necesidades, tiene al igual que la tierra, una connotación comunitaria, ya que se trabaja para el bien no solo individual, sino de la comunidad en la que se habita.

Ancestralmente, los pueblos indígenas han contado con una clara división del trabajo, y si bien es cierto que se trabaja en conjunto por el bien de la comunidad, no menos cierto es que se delimita la función y actividad a desempeñar de cada miembro, dependiendo de las habilidades que tenga, e incluso de los antecedentes familiares; los oficios son aprendidos de generación en generación, sin embargo, el sistema impuesto a los naturales difiere en gran medida de aquellas prácticas laborales en las que se basaban originariamente, en virtud de el conquistador utilizó de manera brutal la fuerza de trabajo indígena, sometiéndoles a las más duras e inhumanas tareas a fin de obtener la tan ansiada riqueza material, en este sentido, la vida de los indígenas era una mercancía más en el mercado de los recién llegados, equivalente a cualquier bestia de carga.

Una vez más, al hablar del trabajo se hace indispensable referirse a la figura de la encomienda, ya que fue esta institución de dominación en base a la cual se explotó la fuerza de trabajo indígena, por que al hacer el reparto de las tierras con ellas iban incluidos los correspondientes naturales para trabajarlas, lo cual se hacia a cambio de la noble tarea de la evangelización, que terminó por ser un sistema eficiente de esclavismo, pese a las justificaciones provenientes del viejo continente, las mismas no alcanzan a explicar la desmedida explotación de los indígenas que llevó a la muerte a miles de ellos, puesto que la ambición del conquistador lo llevó a la búsqueda exhaustiva de riquezas, "iniciando la apertura de nuevos caminos, la creación de nuevos pueblos y la transformación de la ciudad del Imperio Azteca. Estos trabajos se hicieron con el esfuerzo de ciento (sic) de miles de indígenas, quienes eran arrancados por la fuerza de sus pueblos y sus familias para obligarlos a trabajar en la destrucción y construcción de la nueva cultura"³⁷

Desafortunadamente, el México Independiente no transformó las circunstancias de los trabajadores indígenas, pese a la participación de éstos en la gesta de independencia, y el único avance que se obtuvo de manera formal fue la abolición de la esclavitud, sin embargo, en la realidad los indígenas seguían siendo explotados por los grupos económicamente más fuertes, quedando siempre en un plano desigual frente al resto de la población.

³⁷ GONZÁLEZ GURROLA, FELIPE, *El Trabajo indígena y los derechos laborales y sociales en el campo*, Tesis para obtener el grado de Doctor en derecho, UNAM, Facultad de Derecho, México 2003.

4.1 ACCESO AL EMPLEO Y REMUNERACIÓN EQUITATIVA.

El primer problema con el que toda persona se enfrenta en el aspecto laboral es el acceso al empleo, puesto que conseguir una fuente de empleo y posteriormente conservarla implica una problemática un tanto compleja que, en el caso de los indígenas se ve agravada.

Cabe señalar que "Desde una perspectiva legal y meramente abstracta, los derechos laborales para los indígenas, en México, han de ser y se estiman idénticos a los de cualquier trabajador, que como persona física presta a otra física o jurídica, obviamente, su patrón, un servicio personal subordinado, mediante el salario respectivo. Por consiguiente, como en el supuesto de cualquier trabajo por cuenta ajena, nuestro indígena se beneficia, cuando menos en teoría, con toda la protección constitucional y ordinaria que nuestro ordenamiento laboral procura todos los trabajadores del país..."³⁸, sin embargo, la realidad es otra muy diferente, la normatividad laboral resulta deficiente, por no decir inoperante, en el caso de los trabajadores indígenas, razón por la cual el contenido del convenio 169 de la OIT resulta aplicable y necesario en el caso mexicano.

En vista de lo anterior, es interesante analizar lo que el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece en su artículo 20 respecto del acceso al empleo y el salario:

³⁸ SANTOS AZUELA, HÉCTOR, "Justicia laboral para los indígenas en México", *Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios Justicia y Derechos étnicos en México*, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1992, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, número 1.

"Artículo 20.

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuenta esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

- a) Acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- b) Remuneración igual por trabajo de igual valor;"

De la anterior transcripción se desprende que las medidas referidas en el artículo 20 del Convenio 169 deberán ser adoptadas en el caso de que la legislación aplicable a los trabajadores en general no sea eficaz respecto de los trabajadores indígenas, situación que resulta muy acertada en el caso de

México, pues si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo establece prerrogativas para los trabajadores en general, no menos cierto es que el panorama de los trabajadores indígenas es aún más adverso que para el resto de los trabajadores, por lo consiguiente deben aplicarse las medidas señaladas en el artículo en comento, dado que los derechos laborales de los indígenas no están tutelados de manera eficaz por la legislación vigente, tal y como se verá a lo largo de este capítulo.

En primer término, me referiré al acceso al empleo, que en el caso de los miembros de los pueblos indígenas constituye un problema profundo y arraigado, al no encontrarse en igualdad de circunstancias respecto del resto de los trabajadores, simplemente por su origen étnico, y el trato que le da el empleador es, en general, despectivo y con una predisposición a darle al indígena los trabajos más duros e insalubres, además de que las condiciones para prestar el servicio son inferiores a las mínimas establecidas en la Ley, por lo tanto solo acceden a los puestos más bajos y a un limitado campo de acción, en tanto se prefiere a un trabajador no indígena sobre el que si lo es, lo anterior bajo la justificación de que se encuentra mejor capacitado el trabajador ordinario para el desempeño del empleo que el indígena, limitando las actividades a las que tienen acceso los indígenas para trabajar.

En el terreno de los hechos, son muy contadas las áreas en las cuales tienen acceso al empleo los trabajadores indígenas, quienes están empleados mayoritariamente en dos sectores, el campo y el trabajo doméstico, sin embargo, cada vez es más

frecuente la incorporación de la fuerza de trabajo indígena a ramos como la construcción y la industria, trabajos todos que en su mayoría implican un abandono de su lugar de origen e incluso de sus familias, en la búsqueda del sustento, en virtud de que las actividades comúnmente desarrolladas han ido desapareciendo paulatinamente, obligando a los miembros de los pueblos indígenas a incorporarse a otros empleos en los que no solo se ven afectados en las condiciones de servicio y prestaciones, sino que también atentan en contra de su identidad al desarraigarlos de sus costumbres y lugares de origen.

El trabajo en el campo es, hasta estos días, el más frecuentemente desempeñado por los indígenas, quienes originariamente eran propietarios de aquellas tierras a las que ahora hacen producir a favor de otros, este problema está fuertemente ligado a la tenencia de la tierra y al despojo que de la misma han sufrido los pueblos indígenas, quienes al haber perdido sus tierras permanecen en ellas como trabajadores, en unas condiciones inferiores a las establecidas en la Ley, con jornadas extenuantes, siendo evidente que el trabajo de las mujeres y de los menores se da con frecuencia sin cumplir con los lineamientos legales para el desempeño de esta labor, la que en muchas ocasiones se efectúa con los rasgos característicos desde la colonia, es decir, en una situación de esclavitud y total dependencia del patrón, que más que eso es un amo.

Cabe señalar que pese a que las actividades del campo constituyen un elemento fundamental para el desarrollo del país, la

Ley Federal del Trabajo apenas dedica seis artículos a esta forma de trabajo, remitiendo a las condiciones generales establecidas en dicha Ley, lo cual hace evidente el por que la explotación de los trabajadores agrícolas es el más arraigado e indiscriminado, al tener una jornada de trabajo de sol a sol, utilizando herramientas arcaicas de trabajo que dificultan las labores, además de que ponen en riesgo su integridad física con el uso de sustancias tóxicas en los plantíos, como pesticidas y plaguicidas, aunado a que viven en condiciones infrahumanas, ya que habitan en galeras sin las mínimas condiciones de higiene, cobrando especial relevancia la práctica de proporcionar alcohol a los trabajadores indígenas, sometiéndolos así a través del vicio y quitándoles por este medio los pocos pesos que ganan.

Pese a la existencia de planes de apoyo para el campo, en su mayoría no llegan a los pueblos indígenas, a menos que sean sujetos de estos programas por ser ejidatarios, sin embargo es de reiterar que en la mayoría de los casos el indígena no cuenta con tierra de su propiedad, por lo que se emplea en la única actividad que conoce, la agrícola, o bien sí en el mejor de los casos cuenta con una pequeña extensión de tierra cultivable, esto no le es suficiente para cubrir las necesidades de su familia, por lo que se ve obligado además a trabajar en tierras de caciques o empresas transnacionales que dicho sea de paso son las más productiva y de mejor calidad, situación que no es coincidencia.

Un aspecto palpable en las ciudades respecto del acceso al empleo por parte de los indígenas se manifiesta en el trabajo

doméstico, ya que este tipo de empleos si esta "disponible" para los miembros de los pueblos indígenas, quienes se ven arrebatados de sus lugares de origen para ser trasladados a las ciudades, en las cuales al verse totalmente solos y desprotegidos aceptan lo que el patrón les dé sin reclamo alguno, desconociendo por completo sus derechos laborales, sometidos a largas jornadas de trabajo que muchas veces es compensadas con el hospedaje, alimentos y unos cuantos pesos.

Las condiciones de empleo de los indígenas en el trabajo doméstico quedaron de manifiesto en las entrevistas que se practicaron a varias empleadas domésticas indígenas, sirviendo como ejemplo la que a continuación se transcribe:

"México, D.F., a 9 de Septiembre de 2004.

Nombre: Reyna de Jesús Dionisio.

Edad: 25 años.

Estado Civil: Casada.

Lugar de Origen: Huehuetono, Guerrero.

Lengua materna: Castellano. (habla una lengua indígena pero dice no saber como se denomina, ella lo conoce como castellano).

Entrevistadora: ¿Cómo fue que llegaste a trabajar aquí.?

Entrevistada: Me trajo mi hermana Martha cuando tenía 14 años.

Entrevistadora: ¿Cuál fue el motivo por el que emigraste a la ciudad.?

Entrevistada: Para ganar dinero, buscar trabajo mejor que en el pueblo.

Entrevistadora: Que ¿en tu pueblo no hay trabajo?

Entrevistada: Si pero es pesado, de tejedoras de huipiles, es mucho trabajo para hacer un huipil, te tardas haciéndolo y lo pagan barato.

Entrevistadora: ¿Cómo te trata la gente cuando vas al mercado o algún comercio?.

Entrevistada: Bien, pero al principio yo no hablaba español y no me entendían, y se reían de mí pero ahora ya no me pasa.

Entrevistadora: ¿Acostumbras hablar en tu idioma?

Entrevistada: A veces sí, pero no en la calle, solo con mi familia, pero mis hijas no quieren aprender, la grande se burla de como hablo.

Entrevistadora: ¿Qué les dices a tus hijas de su origen, conocen tu pueblo?.

Entrevistada: Si, yo las llevo cada año, en marzo es la fiesta y voy a mi casa, mi hija la grande nació allá pero no se acuerda de nada.

Entrevistadora: ¿Tu familia sigue en tu pueblo?.

Entrevistada: No mucha, la mayoría ya se fueron pero van a la fiesta del pueblo, muchos están es Estados Unidos y ya no regresan nunca.

Entrevistadora: ¿ Por qué crees que ya no quieren regresar al pueblo?.

Entrevistada: Porque allá están mejor, ganan más dinero.

Entrevistadora: y tu ¿quieres regresar a tu pueblo?.

Entrevistada: No, aquí me quedo porque tengo trabajo, y quiero que mis hijas se críen en la ciudad, aunque siempre les platico del pueblo para que no se les olvide.

Entrevistadora: ¿Como te tratan en el lugar en que trabajas?.

Entrevistada: La Señora me trata bien, tuve otros trabajos y casi no me daban de comer, o me pagaban muy poquito, por eso me salí y me vine para acá.

Entrevistadora: ¿Te pagan igual que a una trabajadora que no es indígena?.

Entrevistada: Pues a veces, porque las de aquí ya conocen más y piden mejor, y luego uno no sabe y le dan menos.

Entrevistadora: ¿En dónde vivías cuando llegaste a la ciudad?.

Entrevistada: Primero con mi hermana Martha, pero luego ya en casa de trabajo.

Entrevistadora: ¿Cómo te trataban en las casas donde vivías?.

Entrevistada: Más o menos, luego te dan poco de comer, y no comes lo mismo que ellos, además que si te quedas en la casa se trabaja más, todo el día piden cosas y cosas y no terminas, por eso me salí y ahora es por día.

Entrevistadora: ¿Que requisitos te piden las personas que te contratan?.

Entrevistada: Pues recomendación de otras casas, que no robe y que no lleve a mis hijas.

Entrevistadora: ¿Además de tu sueldo, te dan seguro social o alguna otra prestación?.

Entrevistada: No, no tengo seguro ni Doctor, solo me pagan mi día.

Entrevistadora: ¿ Y cómo te enteras de que alguien solicita una empleada doméstica?.

Entrevistada: Casi siempre porque son amigas de las Señoras con las que trabajo, o de su familia, por que así nada más es difícil, por que si buscas trabajo y no te conocen no te lo dan, como que les da miedo.

Entrevistadora: ¿Cómo te sientes si la gente te dice indígena?.

Entrevistada: Eso no es malo, no me enojo, primero de chica no me gustaba, pero ahora no me da pena.

Como esta mujer trabajadora, existen cientos que son sacadas de sus lugares de origen y llevadas a los centros urbanos para emplearlas, en el mejor de los casos, como trabajadoras domésticas, y dadas sus circunstancias y completo desconocimiento del medio laboral, son explotadas por los empleadores pagándoles sueldos inferiores al mínimo, ello aunado a que no les proporcionan Seguro Social ni ningún otro medio de acceso a la seguridad social, quedando totalmente desprotegidas ante cualquier contingencia o enfermedad.

En esta tesitura, resulta evidente que los trabajadores indígenas tienen muy pocas opciones para emplearse, ya que únicamente encuentran espacios un contadas áreas, y además están en notorias condiciones de desventaja frente al resto de los trabajadores, ya sea por su origen étnico, la lengua que hablan y

por que por lo regular prestan sus servicios en lugares diversos del de origen, situaciones que inciden directamente en las condiciones en que son contratados, que por lo regular resultan inferiores a las establecidas en la Ley, luego entonces resulta urgente la aplicación del Convenio para mejorar las oportunidades de acceso al empleo por parte de los trabajadores indígenas, capacitándoles e instruyéndoles no solo para el desempeño de las labores, sino respecto de sus derechos laborales, para que estén en posibilidades de ser tratados igual que al resto de los trabajadores, ya que mientras no se mejore su situación particular no es factible que se les aplique una ley por igual a los desiguales.

Por lo que hace a la remuneración equitativa referida en el artículo 20 del convenio 169, el artículo 86 de la Ley Federal del Trabajo vigente en nuestro país establece lo siguiente:

“Artículo 86. A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual.”

Pese al contenido del artículo que antecede, en la realidad no se da esta hipótesis, ya que los patrones se aprovechan de la ignorancia de los trabajadores indígenas para darles un salario inferior del que perciben el resto de los trabajadores que desempeñan las mismas labores, ello aunado a que al provenir de lugares diversos de aquel donde se encuentra la fuente de trabajo, son alojados en viviendas precarias cercanas al mismo, situación que permite controlar aún más a los trabajadores, sometiendo a

condiciones infrahumanas de higiene, y sin acceso a la seguridad social. "La contradicción entre la eficacia formal y la real o verdadera de las normas de trabajo, salta otra vez a la vista cuando pretende afirmarse que en el ordenamiento mexicano los trabajadores cuentan, sin excepción de supuestos, con el derecho al disfrute de un adecuado sistema de descansos y vacaciones. En el caso de nuestros núcleos indígenas, por sus condiciones de trabajos señaladas, sus descansos, o no se les respetan, o según el tipo de oficio o actividades, se les manipulan en tal forma que dilapiden sus sueldo en negocios del patrono que con suma frecuencia controla cantinas o centros de vicio"³⁹

La realidad rebasa totalmente el contenido de la norma, ya que si bien es cierto nuestra legislación laboral se refiere a condiciones generales para todos los trabajadores, tales como salario igual a trabajo igual y que el acceso al empleo sea en iguales circunstancias para todos los trabajadores, en la práctica esto no acontece, ya que las prácticas discriminatorias en el ámbito laboral en relación al origen étnico son evidentes, basta con ir a cualquier campo de cultivo de gran extensión, como los que se hayan en el Valle del Yaqui, para corroborar que los trabajadores indígenas son los que se encuentran en las peores condiciones económicas, de higiene y de vivienda, con los trabajos más pesados y sin acceso a la seguridad social, pese a que existen convenios con el Instituto Mexicano del Seguro Social para la atención de los trabajadores del campo, lo más elemental que es la atención

³⁹ Ibidem p. 164.

médica no se les proporciona, mucho menos puede hablarse de acceso a la vivienda en términos de lo que establece la Ley.

En este punto, pese a que el tema será retomado al hablar de la adecuación de la legislación nacional en materia de trabajo, es necesario apuntar que no obstante que es evidente que los pueblos indígenas constituyen un SECTOR VULNERABLE y muy susceptible a la discriminación, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2003, en su Capítulo III, denominado "Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades", entre los grupos vulnerables a los que específicamente se refiere NO SE HAYAN LOS INDÍGENAS, pese a la problemática latente que existe en esta materia en nuestro país, desdeñando una vez más el problema indígena y dejándoles fuera de un marco legal que debía establecer medidas encaminadas a evitar la discriminación de las personas por su origen étnico, siendo este aún un tema pendiente en la agenda Nacional.

4.2 INSPECCIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

Un aspecto muy importante que el Convenio 169 reitera en muchas de sus partes, es la vigilancia del cumplimiento del mismo, y en cuestiones de trabajo se habla de manera específica de la inspección de las condiciones de trabajo, lo cual es tratado en el punto 4 del artículo 20⁴⁰, ya que solo por medio de eficaces inspecciones se podrán detectar, denunciar y corregir las violaciones de que son objeto los trabajadores indígenas, puesto que como se ha dicho en líneas anteriores, las condiciones de éstos son propicias para que los empleadores abusen de ellos sometiéndoles a trabajos inhumanos.

Actualmente en México existe una normatividad respecto de la inspección en el trabajo, la cual se encuentra en el Título Once, Capítulo V, de la Ley Federal del Trabajo, apartado en el cual se señalan las condiciones en las cuales deberá realizarse la inspección, quienes, como, cuando y donde la efectuarán, y que facultades tienen para sancionar, sin embargo, de la lectura que se practique a los artículos contenidos en el capítulo de referencia, se aprecia que no se hace mención a los trabajadores del campo, ni tampoco a los trabajadores domésticos, puesto que se menciona de manera limitativa en la fracción II, del artículo 542, que los inspectores acudirán a las empresas y establecimientos a inspeccionar periódicamente, dejando así al margen centros de

⁴⁰ Artículo 20,... 4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de la inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

trabajo distintos de los mencionados, y en los que se concentra la fuerza de trabajo indígena.

Si partimos del supuesto de que la Ley Federal del Trabajo NO observa lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, de que existe un total desconocimiento por parte de las autoridades del trabajo de este instrumento legal, luego entonces resulta absurdo que se pretenda que con las normas del apartado de inspección de trabajo existentes en la Ley Federal del Trabajo se garantice el cumplimiento del convenio, SI HAY UN TOTAL DESCONOCIMIENTO DEL MISMO, quedando así de manifiesto la total inoperancia en materia de inspección de las condiciones de trabajo que establece nuestra legislación nacional, ya que NO establece de manera alguna las cuestiones a inspeccionar y mucho menos se refiere al trabajo indígena, siendo así necesario que se implemente una institución que de ello se encargue.

Resultaría muy interesante que se inspeccionaran aquellos campos de cultivo en donde se emplea fuerza de trabajo indígena, ya que quedarían al descubierto las prácticas inhumanas de que son objeto, tales como jornadas de trabajo extenuantes, precarias condiciones de vivienda, ausencia total de seguridad social y salarios de hambre, factores todos que hundan al indígena en una extrema miseria, perdiendo su identidad, familia e incluso la vida.

Es preciso señalar que el Convenio 169, al referirse a la inspección de las condiciones de trabajo, vincula que las mismas sean revisadas con la finalidad de verificar el cumplimiento del

Convenio, resultando así imperante que se diseñe una política laboral CLARA en la que se incluyan los conceptos, principios fundamentales y disposiciones expresas que se hayan en el Convenio en materia de trabajo, las cuales NO HAN SIDO INCLUIDAS EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL, circunstancia por la cual es necesario implementar las siguientes acciones, en el orden en que son mencionadas:

1. Reformar la legislación laboral mexicana, en la que se aplique el contenido del Convenio 169 de la OIT, vigente en nuestro país desde hace más de 10 años.
2. Crear un área específica dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, referente a trabajo indígena, con personal especializado en la materia, que conozca el Convenio 169 y que intervengan de manera directa autoridades indígenas en esta dependencia.
3. Establecer una política laboral ESPECÍFICA para los indígenas, en la que se busque la preservación de la identidad étnica, procurando mantener al indígena en sus lugares de origen para evitar la migración, sin excluirlos de la capacitación y formación profesional.
4. Capacitar e informar al trabajador indígena sobre los derechos y obligaciones laborales que tiene, a fin de que conozca las condiciones en que debe ofrecer su fuerza de trabajo

No es óbice mencionar que para que se lleve a cabo una reforma que realmente refleje las aspiraciones de los pueblos indígenas, es necesaria la participación de los mismos, ello mediante las consultas previstas por el mismo Convenio 169.

Sólo en estas condiciones podrá darse cumplimiento a este apartado del Convenio 169, ya que de otra manera resultaría imposible una eficaz inspección de las condiciones del trabajador indígena, así como del cumplimiento de Convenio, ya que si el mismo no se ha incluido de manera formal en la legislación nacional, resulta imposible su aplicación y mucho menos podría vigilarse la aplicación de algo que de facto, sabemos no se aplica en nuestro país.

4.3 PROHIBICIÓN DE SERVIDUMBRES POR DEUDAS.

El tema tratado en este punto resulta particularmente escabroso, ya que en muchas ocasiones la servidumbre es una forma de esclavitud disfrazada, más aún si es con motivo de deudas, ya que el acreedor o patrón explota sin medida al trabajador hasta que se haya cubierto la deuda, en el caso en que así ocurra, puesto que comúnmente era una deuda interminable que duraba cinco vidas.

La época colonial estuvo plagada de diversas formas de explotación, que aunque los nombres eran diversos el resultado era el mismo, el trato inhumano del indígena, incluso su muerte, fue lo que llevó al propio conquistador a modificar el grado de explotación, mediante instrumentos legales como las Leyes de Indias. "Es el antecedente más brillante donde se encuentran las disposiciones de carácter proteccionista a favor de los indios contra la explotación de los conquistadores en la Colonia, esto no obstante que en aquellas se reclamaba la esclavitud, la servidumbre..."⁴¹, quedando de manifiesto que la servidumbre ha sido un mecanismo útil de explotación.

El México independiente no otorgó mayores beneficios a los indígenas, quienes combatieron en la lucha de independencia pero no recibieron del nuevo gobierno el reconocimiento que buscaban, prevaleciendo un ambiente de trabajo sumamente hostil y en condiciones denigrantes, la explotación de los caciques y

⁴¹ GRAHAM FERNÁNDEZ, LEONARDO, *Los Sindicatos en México*, Editorial Atlamilizli, A.C., México, 1969, p. 29

terratenientes de la fuerza de trabajo indígena era mayúsculo, siendo las tiendas de raya un instrumento de control sobre el "salario", si así se le puede llamar, o la retribución que el trabajador recibía por su esfuerzo, ya que eran obligados a adquirir los bienes de consumo en las tiendas propiedad de los patrones, y al ser escaso el ingreso las deudas adquiridas con el empleador crecían a tal forma que no solo comprometían los ingresos de toda la familia, sino que pasaban de generación en generación, y la forma de pago era con trabajo subordinado a favor del acreedor, creándose así una servidumbre interminable que pasaba de padres a hijos.

Fue hasta la Revolución de 1910 que se incluyó entre los estandartes de lucha la abolición de este tipo de prácticas que ataban al trabajador, y a su familia, eternamente al patrón, siendo el Constituyente de 1917 el que le da un nuevo enfoque al derecho de los trabajadores, e incluso se puede decir que el derecho laboral "Nació como un derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de nuevos valores; fue expresión de una nueva idea de la justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del derecho civil. El derecho del trabajo, la justicia dejó de ser una fórmula fría, aplicada a las relaciones externas entre los hombres, y se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía del trabajo al reino de la economía." ⁴²

Ya en el marco del derecho del trabajo, conocido como un derecho social que reivindica muchos de los justos reclamos hechos

⁴² DE LA CUEVA MARIO, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 19ª Edición, Editorial Porrúa, México 2003, t. I, p. 45.

a través de siglos, la prohibición formal de las servidumbres por deudas ha sido una característica reiterada de las legislaciones de los países con clara tendencia social, situación que se ve consagrada en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, al establecer en el artículo 20 lo siguiente:

Artículo 20

...

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar:

...

c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

Al presentarse la servidumbre por deudas como una forma de esclavitud, resultaba indispensable su prohibición como un elemento básico para el desarrollo de un nuevo derecho del trabajo, cuyas principales características son la libertad de contratación y la prohibición expresa de que el trabajador pueda renunciar a recibir un salario, además de tener acceso a sistemas de seguridad social, ya como cuestiones de segundo nivel se encuentra el derecho a la libre asociación, en primera instancia debe pugnarse por que los trabajadores indígenas cuenten con las condiciones de igualdad que se les conceden a la mayoría trabajadores en cuestiones básicas, como lo es el acceso al empleo, un salario remunerador, condiciones seguras e higiénicas de trabajo y vivienda digna, toda

vez que sin estos elementos básicos, la libertad de asociación no puede siquiera pensarse en el ámbito del trabajador indígena.

Cabe señalar que en la Ley Federal de Trabajo no se establece la prohibición expresa de la servidumbre por deudas, sin embargo, de un conjunto de preceptos se deduce tal hecho, ya que en el Título Tercero denominado Condiciones de Trabajo, específicamente en el Capítulo VII, se contienen dos preceptos básicos que se pueden interpretar como una prohibición de las servidumbres por deudas, al apuntar lo siguiente:

“Artículo 98. Los trabajadores dispondrán libremente de sus salarios. Cualquier disposición o medida que desvirtúe este derecho será nula.

Artículo 99. el derecho a percibir el salario es irrenunciable. Lo es igualmente el derecho a percibir los salarios devengados.”

De la interpretación de estos artículos se desprende, por un lado que el trabajador YA NO ES OBLIGADO A COMPRAR EN LUGARES DETERMINADOS, como las antiguas tiendas de raya propiedad de los empleadores y de donde surgían las deudas impagables de los trabajadores, complementándose este artículo con lo reglamentado para los pagos en especie⁴³, y por otro lado, si la servidumbre por deudas implica que el trabajador NO reciba un sueldo por su trabajo, ya que con el mismo se paga el adeudo que

⁴³ Ley Federal del Trabajo, artículo 133. Queda prohibido a los patrones... II. Exigir que los trabajadores compren sus artículos de consumo en tienda o lugar determinado.

se tiene con el empleador, luego entonces al estar prohibida la renuncia a recibir un salario, es evidente que no cabe la servidumbre por deudas.

No obstante todo lo argumentado en este punto, la realidad supera al marco legal, en razón de que pese a estas interpretaciones legales, aún existen las servidumbres por deudas, las cuales son más comunes, como todas las otras violaciones, en los trabajadores indígenas del campo, ya que este tipo de actividades prestan todas las facilidades al empleador para someter arbitrariamente al trabajador; las inspecciones de trabajo en estos casos son casi inexistentes, y si a esto le añadimos el factor ignorancia del trabajador indígena respecto de sus derechos laborales, hace un fértil campo de cultivo de arbitrariedades y sometimiento, principalmente en comunidades de Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Guerrero, en donde aún es una práctica común que la gente pague sus deudas con trabajo, incluso si el padre ha adquirido fuertes deudas con el empleador frecuentemente entrega uno de sus hijos para que trabaje a fin de pagar dicha deuda, lo anterior en clara contravención a lo establecido en la Ley Federal del Trabajo, que establece que las deudas contraídas por el trabajador NO deben ser trasladadas a sus familiares.

En este orden de ideas, la cadena de necesidades legislativas se hace cada vez más larga, ya que debe modificarse la Ley Federal del Trabajo para adecuarla al Convenio 169 de la OIT, al darse las condiciones legales se podrá pasar al campo de los hechos, es decir, a una aplicación del citado convenio, y con la inspección del

cumplimiento del mismo, implementada con mecanismos eficaces, se estará en el camino para una real reivindicación de los derechos de los trabajadores indígenas, siendo necesarias reformas no solo en materia laboral, sino como se ha manifestado a lo largo de este trabajo de investigación, en toda la legislación secundaria con la finalidad de que la aplicación del Convenio sea de forma integral, y no se de cómo actualmente sucede, en solo algunos sectores y solo de manera formal, más no real.

4.4 FOMENTO A LA ARTESANÍA, INDUSTRIAS RURALES Y ACTIVIDADES TRADICIONALES, COMO ELEMENTO PARA PRESERVAR LA UNIDAD DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Una de las principales causas de migración de los miembros de los pueblos indígenas es la falta de empleos en sus lugares de origen, siendo lo anterior consecuencia del despojo que han sufrido a lo largo de los siglos de las tierras que ancestralmente ocupaban, situación que trastoca toda su cosmovisión y organización, ya que al no contar con tierra para trabajar se ven obligados a buscar formas alternas de supervivencia.

La consecuencia más devastadora de la falta de oportunidades para los indígenas en sus lugares de origen es la pérdida de la identidad que los une a sus pueblos, ya que al verse obligados a emigrar a lugares no solo extraños, sino la mayor de las veces hostiles, pierden contacto con sus raíces, siendo obligados a "transformarse" para entrar a su nueva realidad social.

En virtud de esta problemática, la comisión de expertos que elaboraron el Convenio 169 de la OIT, decidieron implementar medidas para evitar la migración y dispersión de los miembros de los pueblos indígenas, lo cual está latente en el artículo 23 que a la letra dice:

Artículo 23.

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y

relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenidos (sic) y equitativo.

Un elemento que permitirá a los pueblos indígenas acceder de manera real a la autonomía y a la autogestión sociales y políticas, es una independencia y fortaleza económica, por ello este artículo del Convenio resulta sumamente interesante, ya que se refiere no solo a actividades tradicionales, sino a éstas como un medio de "desarrollo sustentable", siendo esto último clave para que los miembros de los pueblos puedan tener un adecuado desarrollo dentro de sus comunidades, con actividades que sean susceptibles de efectuarse en la zona geográfica en que habiten, y evitar así la migración a los centros urbanos.

Este tipo de actividades son del todo compatibles con la cosmovisión y cultura indígenas, ya que son las que se han desempeñado a través de los siglos como medio de sustento de los pueblos indígenas, por lo que resultan de vital importancia para el fomento de la unidad de los pueblos, por lo tanto considero como una actividad prioritaria de la aún joven Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la creación de programas que fomenten este tipo de actividades.

Conforme a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 2003, entre las funciones de la citada comisión se encuentra la promoción del desarrollo integral de los pueblos indígenas, así como la implementación de acciones con los sectores social y privado para la realización de actividades en beneficio de los indígenas⁴⁴, por lo que dado su campo de acción y colaboración con otras entidades gubernamentales, resulta idónea para la elaboración y puesta en práctica de programas que fomenten las actividades de los pueblos indígenas.

⁴⁴ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Artículo 2. La Comisión tiene como 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

...

III. Realizar tareas de colaboración con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

...

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

...

XV. Concretar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

Es importante señalar que la artesanía mexicana es un gran valuarte no solo cultural, sino económico, ejemplo de ello son los reconocimientos que a nivel mundial son otorgados a las maravillosas creaciones de las manos indígenas mexicanas, por lo que un adecuado programa de fomento a la artesanía significaría un importante ingreso para estos pueblos, siempre en el margen de una cuidadosa inspección, para evitar que la corrupción interfiera en estos programas y no beneficien directamente al artesano, sino al intermediario o a aquel que cuente con los "contactos" pertinentes, siendo de igual modo importante promover dentro del País el consumo de la artesanía, cuya existencia y variedad en muchas ocasiones se desconoce, realizada en tan diversos materiales que van desde un trozo de papel, la hoja de un árbol, coloridas plumas de aves, hasta maderas y piedras preciosas, pasando por una gran variedad de metales y fibras naturales.

El fomento a la artesanía deberá poner gran atención a las prácticas comerciales que ponen en peligro esta actividad, en virtud de que en la actualidad existe un número indiscriminado de importaciones de objetos que "imitan" la artesanía mexicana, solo que están hechos en serie y con materiales como el plástico y fibras sintéticas, productos que al ser de un bajo precio son consumidos preferentemente a los mexicanos, pudiendo encontrar actualmente en los mercados de artesanías canastas, tapetes y manteles de procedencia China, competencia que resulta desastrosa para el artesano mexicano, quien emplea largas horas en la elaboración MANUAL de sus productos, siendo cada uno de ellos piezas únicas e irrepetibles, de un gran valor estético y artístico, en nada

comparable con las baratijas de importación que pululan en los mercados artesanos.

En esta área, Fonart se encarga de difundir, o al menos esa es formalmente su encomienda, la artesanía mexicana, sin embargo hace falta se implementen planes globales para este rubro, no solo de promoción, sino desde la producción, obtención de recursos y capacitación de los artesanos indígenas, y a medida que se estructuren programas integrales se podrá hacer de la actividad artesanal una importante fuente de ingresos para los pueblos indígenas.

Por lo que hace a las actividades tradicionales, como lo serían la caza y la pesca, éstas encuentran más obstáculos, considerando que conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propiedad originaria de estos recursos es de la Nación, sin embargo, estas actividades serían susceptibles de implementarse en los pueblos indígenas si se restablece el equilibrio ecológico de los ecosistemas, conforme a sus tradiciones y cosmovisión, dado que los miembros de los pueblos indígenas solo explotan el entorno natural para satisfacer sus necesidades, es decir, el aprovechamiento que se hace de estos recursos no son con fines de especulación comercial, por lo que no se atendería en contra de la preservación de las especies, y tampoco se causaría un detrimento a la Nación con estas actividades.

No obstante lo apuntado en el párrafo que antecede, es necesario que se establezcan medidas eficaces para evitar la caza furtiva, ya que el tráfico de especies en nuestro país es el negocio sucio más importante, solo después del narcotráfico, por lo tanto, es indispensable una auténtica política de protección de especies, lo que traerá a la par la posibilidad de que los indígenas puedan aprovechar, de una manera racional, las especies para su consumo, y de igual manera se preserve la gran variedad que de fauna posee México.

En el rubro de industrias rurales, encontramos aquéllas que se desenvuelven en un ambiente ecológico, en donde los procesos de producción no impactan el ambiente de una manera negativa, por lo que son ideales para implementarse en aquellas tierras habitadas por los pueblos indígenas, siendo en esta área indispensable la capacitación de los indígenas, no solo en cuestiones técnicas para el proceso de producción, sino también en la administración del negocio, por lo que es un poco más complicada la puesta en marcha de este tipo de empresas, sin embargo, en lugares como Oaxaca, ya funcionan empresas con esas características, en el área de la cosmetología, con la elaboración de aceites, jabones y cosméticos producidos de manera orgánica, es decir sin factores químicos.

En esta tesitura, es evidente que este tipo de actividades desempeñadas por los pueblos indígenas serían un gran paso para obtener la autonomía, mismas que les permitirían allegarse de los medios económicos necesarios para continuar en sus comunidades,

evitando así la desintegración de los pueblos y el desarraigo de sus miembros, lo que redundará en pueblos más fuertes y mejor organizados, que detentan sus propios medios de producción y por lo tanto tienen la capacidad de autosuficiencia, la cual paulatinamente dará origen a la autonomía en un aspecto más amplio, también en el marco del Convenio.

Es oportuno mencionar que el hecho de que se fomenten estas actividades entre los miembros de los pueblos indígenas, de ningún modo supone la marginación de otro tipo de empleos o actividades, reiterando que el objetivo es el desarrollo integral que incluye la formación profesional del indígena, sin perder de vista la preservación de los pueblos y la identidad de sus miembros.

4.5 CONSULTAS EN MATERIA DE TRABAJO.

Para que una persona pueda opinar sobre un tema en particular es necesario que lo conozca, luego entonces previa la consulta a los pueblos indígenas en materia de trabajo, es necesario se les informe cuales son los derechos que tienen como trabajadores en general, tales como la jornada de trabajo, el salario, su monto y forma de pago, contratación y acceso al empleo, así como el derecho de asociación, ya que una razón por la que el trabajador indígena se encuentra en condiciones inferiores a las del resto de los trabajadores, es por que desconoce sus derechos y es discriminado por su origen étnico.

Al efectuarse los programas necesarios sobre la información de los derechos laborales de los trabajadores indígenas, sería factible que en el mismo acto se llevaran a cabo las inspecciones de las condiciones en que es utilizada la fuerza de trabajo indígena, lo que daría un parámetro a las autoridades del trabajo, en caso de que desconozcan la realidad, de las inhumanas condiciones a que son sometidos los trabajadores indígenas, que no solo carecen de las prestaciones de Ley, sino que se atenta contra su dignidad, dando por este medio un panorama real y concreto sobre las materias a legislar.

Del análisis a la ya referida Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se desprende que es esta entidad administrativa la que coordinará las consultas que se hagan

a los pueblos indígenas, sin embargo, es necesario puntualizar en la necesidad de que se hagan efectivas esas consultas, al existir la posibilidad de que esta Comisión sea la consultada por otras autoridades para la implementación de programas y políticas que afectan a los pueblos indígenas⁴⁵, por lo que se corre el peligro que las autoridades pretendan cumplir con el requisito de las consultas haciéndole tales solo a la Comisión, y no directamente a los pueblos interesados, por lo que es necesario ser puntuales en ese aspecto, de que la consulta a la comisión de ningún modo sustituye la consulta a los pueblos indígenas.

En los aspectos generales de las consultas, las observaciones coinciden con lo ya expresado en capítulos anteriores, tales como la formulación de las mismas y las instancias que las practiquen.

⁴⁵ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas, Artículo 2, La Comisión tiene como 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

4.6 ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL A LO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO 169 DE LA OIT, EN MATERIA DE TRABAJO.

Antes que nada, es necesario invocar el artículo 6° de la Ley Federal del Trabajo, cuyo texto señala lo siguiente:

“Artículo 6. Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador a partir de la fecha de la vigencia.”

En términos de lo anterior, podría interpretarse que aún cuando la Ley Federal del Trabajo no haya sido reformada para adecuarla al contenido del Convenio 169 de la OIT, en base al texto del artículo 6° en cita, ya es plenamente aplicable el Convenio, al haber sido debidamente ratificado por el Senado y cumplir con los requisitos legales para su publicación, luengo entonces sería totalmente válido que un particular invoque un precepto del Convenio en cualquier momento, pese a que no se encuentre reglamentado en una Ley secundaria.

De igual modo, las autoridades del trabajo se encuentran obligadas a cumplir con lo establecido en el Convenio, y al no hacerlo están incurriendo de manera directa en una responsabilidad al no aplicar un instrumento legal vigente y aplicable en el ámbito de su competencia y atribuciones, corriendo la misma suerte todos

aquellos contratos Ley, e individuales de trabajo en los que no se cumplan las disposiciones del Convenio, ilegalidades que desde luego pueden ser invocadas por aquellos que se vean afectados.

Como "efecto dominó", las disposiciones que en materia de trabajo incumplan con lo establecido por el Convenio, resultan inconstitucionales, ya que el rango que del mismo es de Ley suprema, en términos del artículo 133 Constitucional, por lo que es necesario que el legislador se ponga a trabajar en las reformas a la legislación agraria, ya que de lo contrario se encuentra en un absurdo jurídico al no cumplimentar un ordenamiento legal y cuyo cumplimiento es obligatorio en nuestro país.

Una de las primeras tareas del legislador será crear en la Ley Federal del Trabajo un capítulo especial para el trabajo indígena, así como los ya existentes para las mujeres y menores trabajadores, con la finalidad de dar un tratamiento especial a este grupo vulnerable, con miras a equilibrar las condiciones laborales que como ya se dijo, son totalmente desiguales para el trabajador indígena respecto del resto de los trabajadores, dándole un tratamiento especial al trabajo indígena en el marco de cumplimiento del Convenio. En este capítulo deberá tomarse como base fundamental la persistencia de los pueblos indígenas, por lo tanto deberán establecerse las condiciones necesarias para que el trabajador indígena no pierda su identidad étnica, y dignifique su papel de trabajador en el desarrollo del país.

En la fracción XI, del artículo 5 de la Ley Federal del Trabajo, establece la prohibición a los patrones para pagar un salario inferior a un trabajador, respecto de otro en las mismas condiciones y desempeñando la misma actividad, por cuestiones de edad, sexo o nacionalidad, siendo pertinente que dicho precepto sea modificado para incluir la cuestión del origen étnico como factor de discriminación en el trabajo.

La costumbre en materia indígena es importante, por lo que sería adecuado que el artículo 17 de la Ley Federal del Trabajo incluyera como fuente del derecho laboral a la costumbre indígena, ya que de aplicarla se tendría un instrumento más para dirimir las controversias laborales de una manera adecuada respecto de los trabajadores indígenas.

Las condiciones igualitarias de los trabajadores se hacen presentes en el artículo 56 de la ya referida Ley laboral, sin embargo resulta necesario que se agregue el origen étnico como elemento a salvaguardar de la discriminación, señalando que no se debe variar las condiciones de empleo en razón del origen étnico del trabajador.

El capítulo destinado a los Trabajadores del Campo, debe reformarse para introducir al trabajador indígena que presta su fuerza de trabajo en ésta área, ya que la mayoría de los trabajadores del campo son indígenas, y las condiciones salariales, higiénicas, de salud y vivienda en que se encuentran son infrahumanas, por tanto es imperante se modifique la Ley a este

respecto para dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, y frenar la explotación de los indígenas en el campo mexicano.

Tal y como se sostiene en este capítulo, el trabajo doméstico constituye una de las principales actividades de los trabajadores indígenas, y el capítulo de la Ley Federal de Trabajo que se refiere a este particular no se regula el trabajo indígena, por lo que deberá contener las normas necesarias que garanticen el cumplimiento del Convenio, siempre con miras a la unidad de los pueblos indígenas y a la preservación de la cultura y costumbres de los mismos.

La inspección de las condiciones de trabajo, es uno de los aspectos más importantes del Convenio 169 al referirse a la materia laboral, por lo que es emergente se implemente un eficaz mecanismo de inspección que permita verificar el cumplimiento del convenio, y por ende de la Ley laboral, incluyendo en la fracción I del artículo 541, el trabajo indígena, corriendo la misma suerte la fracción II del artículo 542 debiéndose incluir el trabajo doméstico y del campo, ya que es en esos lugares donde se cometen las más deplorables violaciones de los derechos laborales de los indígenas, por último se deberá integrar a las autoridades inspectoras del trabajo, una comisión indígena, a fin de encontrarse debidamente representados en esta importante tarea.

Por último, la reforma a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación es fundamental, en donde debe incluirse como grupo vulnerable a los indígenas, señalando los aspectos más importantes a salvaguardar de este sector de la población, así como

las medidas tendientes a buscar el equilibrio de oportunidades respecto del resto de los mexicanos, y establecer de igual modo los aspectos más importantes para la preservación de la identidad étnica.

Los señalamientos hechos respecto de las reformas legislativas que a mi juicio deben hacerse en materia de trabajo, parten de la idea de procurar compensar las circunstancias y condiciones del trabajador indígena, no para que sean mayores los beneficios dados a éste, respecto de los demás trabajadores, sino para subsanar la brecha abismal que mantiene marginados a los miembros de los pueblos indígenas, puesto que resulta absurdo pretender dar un trato igual a los desiguales, situación que lo único que logra es profundizar la desigualdad social.

CONCLUSIONES

1.- La Organización Internacional del Trabajo posee un espíritu eminentemente pacificador, busca la justicia social, la libre sindicalización, la protección de la salud de los trabajadores, el pleno empleo y tiene un profundo carácter humanístico, y por su composición tripartita brinda un panorama completo de la problemática laboral, al intervenir todos los sectores, gubernamental, trabajador y empleador.

2.- Creada formalmente en el Tratado de Versalles, la OIT manifestó desde sus inicios la preocupación por la problemática laboral, al surgir en medio de una crisis al terminar la Primera Guerra Mundial, cuenta con tres órganos:

- La Conferencia Internacional del Trabajo.
- El Consejo de Administración.
- La Oficina Internacional del Trabajo.

3.- Cada uno de los órganos tiene funciones específicas, la Conferencia se reúne anualmente con dos delegados por cada uno de los Estados miembros, y ahí se discuten los temas previamente seleccionados por la Oficina Internacional del Trabajo, órgano que se encarga de efectuar los estudios e investigaciones a nivel mundial para detectar cuales son los problemas prioritarios, y establecer de manera sistemática los temas y posteriormente someterlos a la Conferencia.

4.- Los Convenios aprobados por la OIT tienen carácter obligatorio para aquellos Estados miembros que los ratifican, por lo tanto, la Organización tiene la facultad de supervisar el cumplimiento de los convenios, solicitándole a los Estados miembros un informe anual sobre el cumplimiento que han dado a los Convenios, sin embargo, este no es el mecanismo real de control, porque evidentemente los Gobiernos de los Estados no se delatarán ante la Organización si han incumplido los Convenios suscritos, es más bien a través de los medios extraordinarios que se conocen las violaciones a los Convenios, y se hacen por medio de las denuncias y quejas.

5.- En materia indígena, la OIT mostró desde el inicio una preocupación por la deteriorada situación de los pueblos indígenas, por lo que aprobó convenios para eliminar los trabajos forzados, y el antecedente más claro del Convenio 169 es el diverso 107, en el cual ya se regulaba en materia indígena, sin embargo, el contexto histórico y social en el que surgió ese convenio no era el propicio para que realmente se alcanzaran los reclamos indígenas, puesto que el lineamiento rector del Convenio 107 era una política integracionista o de asimilación, al ser la tendencia de la época, tiempo en el que se consideraba que lo mejor que podía pasarle a los miembros de los pueblos indígenas era cambiar su situación y asimilarse al resto de la población, dejando atrás sus costumbres y cosmovisión que solo los ataban a la miseria y rezago sociales.

6.- Al volver a analizar la situación indígena, con motivo de la ineficacia del Convenio 107, la comisión de expertos de la OIT afrontó el hecho de que las condiciones habían cambiado, y que la

política de asimilación realmente estaba llevando al etnocidio, una práctica atroz por virtud de la cual perecieron millones de indígenas en toda América Latina, al resistirse a las políticas gubernamentales para integrarse a la mayoría de la población, sin mayores miramientos eran exterminados, lo cual queda de manifiesto en la fuerte disminución de integrantes de los pueblos indígenas.

7.- Los movimientos sociales surgidos bajo los estandartes de lucha indígena se fueron multiplicando, era evidente que los pueblos indígenas querían sobrevivir y ser reconocidos como tales, y que más que benéfica la política de "asimilación", era adversa al propiciar prácticas etnocidas, las verdaderas aspiraciones de los pueblos indígenas eran enfocadas al reconocimiento de su existencia, y al respeto de su conformación, elementos que fueron tomados en cuenta para la elaboración de un nuevo instrumento internacional.

8.- El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales despertó un gran interés en los Estados miembros, y México es uno de los primeros que lo ratificaron, sometiéndolo a la aprobación del Senado y posteriormente publicándolo en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, razón por la cual resulta por demás absurda e indignante la contradicción entre la política exterior y la interior mexicana, ya que ante la Comunidad Internacional el gobierno mexicano se vanagloria cada vez que adopta un compromiso internacional para la protección, por ejemplo, de los derechos de los pueblos indígenas, extendiéndose esta práctica a los derechos humanos en general, sin embargo, en

el ámbito interno este instrumento internacional que contiene los lineamientos básicos para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no sólo ES LETRA MUERTA AL NO APLICARSE, sino que además LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL DE MANERA FLAGRANTE CONTRAVIENE SU CONTENIDO.

9.- El sistema Jurídico Mexicano se encuentra ante una paradoja que al parecer no es capaz de resolver, con la existencia de un Convenio Internacional de carácter obligatorio, como lo es el Convenio 169 de la OIT, suscrito y ratificado por México, que tiene la categoría de LEY SUPREMA, en base a lo dispuesto en el artículo 133 de nuestra Carta Magna, pero NO SE APLICA, y la falta de adecuación de la legislación nacional al contenido del citado convenio acarrea un problema de INCONSTITUCIONALIDAD de aquellas leyes que sean CONTRARIAS al contenido del Convenio, pese a ello el legislador no se ha puesto a trabajar en las reformas necesarias a la legislación nacional para la aplicación del Convenio, no se si por ignorancia de su contenido, y de la obligatoriedad del mismo, o por falta de voluntad política.

10.- Uno de los problemas con que se encuentra la aplicación del Convenio estriba en los conceptos fundamentales que maneja, como tierras, territorios, pueblos, identidad indígena, en virtud que los gobiernos de los Estados le TEMEN a estos conceptos, por la profunda ignorancia que se combina con los intereses económicos contrarios a los intereses indígenas, prefieren darle la vuelta al Convenio y no aplicarlo, invocando muchas veces la unidad nacional como justificación para la no aplicación del Convenio, lo que ha

generado que cada vez sean más las voces que reclaman a la clase política Mexicana su negligencia al no aplicar UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA.

11.- El territorio para los indígenas va más allá de una acepción geográfica, es más bien multidimensional, al tener varios planos como el sagrado, agrario e histórico, para el indígena la madre tierra es la proveedora del cobijo y del sustento, por lo que ancestralmente su relación con ella ha sido de profundo respeto y veneración, no obstante lo anterior han sido desplazados sin miramiento alguno de las tierras que ancestralmente ocupaban, pese a que el Convenio 169 de la OIT claramente establece el derecho de los pueblos indígenas sobre las tierras que ancestralmente han habitado, situación que INCIDE DIRECTAMENTE EN LA IDENTIDAD NACIONAL, puesto que al despojarlos de sus tierras los orillan a abandonar sus lugares de origen y dejar atrás sus costumbres.

12.- La conciencia de identidad indígena es el criterio primordial para determinar a quienes se aplica el Convenio 169 de la OIT, la cual se determina con los atributos tales como la denominación de los miembros de los pueblos indígenas por su gentilicio, asumir su pasado común, luchar en el ambiente político por el rescate de su cultura, apelar a sus raíces históricas para defender sus derechos y su vinculación con las tierras que ocupan.

13.- La autonomía es quizás el concepto más temido por la clase política mexicana, y no porque les interese que los pueblos

indígenas se independicen, sino porque ya no podrían aprovecharse de su sometimiento para obtener beneficios económicos y de poder, además pretenden confundir a la sociedad civil con el argumento de que los pueblos indígenas pretenden movimientos "separatistas", lo cual resulta absurdo porque lo que se busca es una autonomía de organización que permita el manejo de la organización social con las costumbres y principios propios de los pueblos indígenas, más no pretende separarse de la nación mexicana, como falazmente lo refieren los políticos mexicanos.

14.- El despojo de que son objeto los pueblos indígenas, al arrebatarle las tierras que ancestralmente ocuparon, causa serios problemas, esto aunado a que la imposición de las fronteras nacionales se hizo en base a intereses políticos y económicos, desdeñando las fronteras étnicas, situación que propicia la separación de los miembros de un mismo pueblo indígena al haber sido divididos por una frontera nacional, acarreado fuertes conflictos armados y prácticas etnocidas, ya que los migrantes indígenas son objeto de vejaciones por parte de las autoridades migratorias, y con miras a mitigar este problema, el Convenio establece la obligación de los Estados para cooperar en el ámbito internacional que permitan las actividades sociales y culturales entre los pueblos divididos por las fronteras nacionales.

15.- La contrarreforma al artículo 27 constitucional, efectuada en el mismo sexenio en que se ratificó el Convenio 169 de la OIT, obstaculiza aún más su aplicación, siendo oportuno mencionar que en dicho precepto se adicionó una parte en la que se establece que

la Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas, sin embargo, esto queda en el aire en virtud de que la ley reglamentaria NO aterriza esta ordenanza, por lo que resulta necesario en primer lugar, establecer cuales son las tierras de los pueblos indígenas para posteriormente implementar los mecanismos de reconocimiento y protección respectivos, toda vez que los modelos de dotación y restitución se encuentran totalmente agotados e inoperantes.

16.- El problema agrario no es el único que podría solucionarse con la aplicación del Convenio 169 de la OIT, también en el aspecto laboral se sentarían las bases necesarias para el reconocimiento de los derechos de los trabajadores indígenas, pugnando en primera instancia por la creación de un apartado especial en la Ley Federal del Trabajo que regule el trabajo indígena, así también la por la implementación de un sistema de inspección realmente eficiente que SÍ VERIFIQUE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO Y DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO.

17.- Cabe apuntar que las medidas tomadas en beneficio de los indígenas en materia de trabajo no son para darles un trato preferencial, sino para ponerlos en un grado de igualdad en el ámbito laboral, atendiendo a que en realidad las condiciones del trabajador indígena son inferiores a las otorgadas a la mayoría de la población trabajadora.

18.- El movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional es un claro ejemplo de que las cosas en México no se encuentran bien, el descontento social es profundo y los pueblos indígenas han levantado la voz para exigir sus derechos, es un movimiento que proyecta las causas legítimas reclamadas por los indígenas: el reconocimiento a su existencia e importancia en la conformación de la nación mexicana que es pluricultural y pluriétnica. Estos reclamos se encuentran plasmados en los acuerdos de San Andrés Larrainzar, propuestos en febrero de 1996 como una solución para terminar el conflicto armado, cuyo contenido evidencia que los insurrectos si conocen el Convenio 169 de la OIT al invocarlo, situación que hace absurda la postura del gobierno mexicano al no aceptar esta propuesta del EZLN, más aún si la misma ESTÁ BASADA EN UN ORDENAMIENTO DE CARÁCTER OBLIGATORIO PARA MÉXICO.

19.- Lo que realmente se concluye de este trabajo de investigación es que existe una completa falta de voluntad política del gobierno de México para aplicar el Convenio 169 de la OIT, contraviniendo incluso el propio sistema jurídico mexicano, el cual se encuentra sumido en una grave crisis entre lo legalmente procedente y los intereses políticos y económicos que hay de por medio, observaciones escandalosas que no solo se hacen al interior del país, sino que la comunidad internacional no alcanza a entender, como yo tampoco, que si el Estado mexicano posee una gran riqueza cultural al estar formada por pueblos cuya historia está plagada de magnificencia, entonces porque no hace nada por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual

debe hacerse de manera radical y profunda, y no como unas meras declaraciones en el ámbito cultural, sino en todos los aspectos de la vida de los pueblos indígenas.

20.- En esta tesitura, es evidente que el camino por andar es largo y está lleno de obstáculos, sin embargo, los pueblos indígenas no lo recorrerán en solitario, porque la sociedad civil ha despertado y respalda su lucha, solo es necesario aceitar la entumecida maquinaria de la sociedad civil organizada.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

BÁTIZ BERNARDO y GARCÍA COLORADO Gabriel, (coord.), *Los Derechos Humanos y los Retos del Nuevo Milenio*, Instituto de Estudios Superiores de Occidente, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1ª ed, México 2000, p.p. 447

BARRE, Marie- Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, 3ª ed. México 1988, Siglo Veintiuno editores, 290 p.p.

CHACÓN HERNÁNDEZ, David, Carlos DURAND y Jorge Fernández, *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, México, UAM, 1995.

DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, 19ª ed., México 2003, Editorial Porrúa, p.p.776.

DELGADO MOYA, Rubén, *El Derecho Social del Presente*, Editorial Porrúa, México 1977, p.p. 563.

DÍAZ POLANCO, Héctor, *La cuestión étnico - nacional*, México, Fontamara, 1988.

DURAND ALCANTARA, CARLOS y GÓMEZ GONZÁLEZ Gerardo, *Premisas sociojurídicas del desarrollo de los pueblos indios*, V Jornadas Lascasianas, "Etnicidad y derecho, un diálogo

postergado entre científicos sociales, (coord.) José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Alberto, *Derecho Indígena*, 1ª ed. México, Editorial Porrúa, 2002, 331 p.p.

GÓMEZ RIVERA, Magdalena, *Derechos indígenas: Lecturas comentadas del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y Derechos Indígenas*, 1ª Ed., México 2002, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica núm. 92, 287 p.p..

GROS ESPIELL, Héctor, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina*, México, UNAM, IJ, 1978.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Derechos Contemporáneos de los Pueblos Indios, Justicia y derechos Étnicos en México*, UNAM, México 1992, Serie L: Cuadernos del Instituto, a) Derecho Indígena, número 1.

KUPPE, René, *El Convenio OIT 169 en tres países europeos, Una contribución al discurso sobre derechos humanos en Europa, Crítica Jurídica, México, UNAM, III, número 14, 1994.*

LEARY, Virginia, *La utilización del convenio No. 169 de la OIT para proteger los derechos de los pueblos indígenas, 1ª ed. Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Colección Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, 1999, p.p.103.*

LERNER, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y Discriminación, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991.*

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, et.al. *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México, 2ª ed., México, Centro de Orientación y asesoría a Pueblos Indígenas, A.C., 2002, Serie Derechos Indígenas 1, 142 p.p.*

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas, 1ª ed., México, CONACULTA, Centro de Orientación y Asesoría a pueblos Indígenas, 2002, Serie Derechos Indígenas 4, 119 p.p.*

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México, 1ª ed., México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A.C. Ediciones Casa Vieja / La Guillotina, Red-es, Centro de estudios Antropológicos, Científicos,*

Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos Ce Acatl, A.C., 2002,
Serie Derechos Indígenas 3, p.p.403.

MEJÍA PIÑEIRO, María Consuelo y SARMIENTO SILVA , Sergio, *La
lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, 1ª ed., México 1987,
Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo Veintiuno
Editores, Biblioteca México: Actualidad y Perspectivas, 241
p.p..

NAHMAD, Salomón y CRUZ, Victor de la, *Los grupos étnicos de
México y las legislaciones. Aspectos Nacionales e
internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, 1991.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, *La opinión consultiva
de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del
Convenio 169 de la OIT*, 1ª. Ed, México, Centro de Estudios
Constitucionales México Centroamérica, UNAM, Instituto de
Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad
República de Guatemala 1998, colección Cuadernos
Constitucionales México-Centroamérica, núm. 30 167 p.p.

_____ (coord.), *Análisis Interdisciplinario del Convenio
169 de la OIT, IX Jornadas Lascasianas*, 1ª ed. México,
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2000Serie
Doctrina Jurídica núm. 33. 207 p.p.

_____, *La cuestión étnico nacional y derechos humanos: El etnocidio. Los problemas de la definición conceptual*, 1ª ed. México 1996, Centro de Estudios Constitucionales México Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Cuadernos Constitucionales México Centroamérica, núm. 23, 194 p.p.

_____, *Constitucionalidad de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Análisis Interdisciplinario*, s.l.i. 2001, Facultad de Derecho de la Universidad de San Carlos, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Programa de Justicia, Editorial IMPRIMA, S.A., 71 p.p.

_____, (coord.) *Derechos Indígenas en la actualidad*, 1ª ed. México 1994, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, núm. 59, 234 p.p.

_____, (coord.), *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica*, VIII Jornadas Lascasianas, 1ª ed. México 1999, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 11, 208 p.p.

_____, *Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*, 1ª ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, serie E, Varios número 55, 161 p.p.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio número 107, Informe de la reunión de expertos sobre la revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957, incluidos en el documento GB.234/5/4.*

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio número 169, X Aniversario de su Vigencia en México, México 2001.*

RASMUSSEN, Henriette et al, *Convenio número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, un manual, proyecto para promover la política de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales, 1ª ed., Suiza 2003, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, 105 p.p.*

SÁNCHEZ, Consuelo, *Los Pueblos Indígenas, del Indigenismo a la Autonomía, 1ª. ed. México 1999, Editorial Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., 247 p.p.*

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina, México, colaboración de Tania Carrasco et.al., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Colegio de México, 1998, 383 p.p.*

VELASCO TORO, José, *El péndulo de la resistencia, La defensa de la territorialidad y la autonomía indígena, México 2002, Gobierno del Estado de Veracruz, LIX Legislatura del Estado, Editora de Gobierno, 211 p.p.*

WILHELMI, Marco Antonio, *Los pueblos indígenas y el estado. El reconocimiento Constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona 2002 Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, Cedes Editorial, Barcelona 2002,183 p.p.

WILLEM, Assies, et. al., *El reto de la diversidad. Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina*, México, El Colegio de Michoacán, Zamora Michoacán, 1999.

FUENTES ELECTRÓNICAS

ANZALDO MENESES, Juan, Informe solicitado por la comisión de seguimiento sobre la presentación de un informe alternativo ante la OIT por el incumplimiento del convenio 169 por parte del gobierno mexicano, 18 de noviembre de 2001, www.laneta.apc.org/ceacatl/oitjam.htm

PROYECTO DE DECRETO DE LA LEY DEL SISTEMA DE CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, Angel Paulino Canul Pacab (ponente) Partido Revolucionario Institucional, LIX Legislatura, www.cddhcu.gob.mx

TOMEI, Manuela y SWEPSTON Lee, *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra 1996, OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, Montreal, 50 p.p.

NOTA: Este documento puede consultarse en la siguiente página de internet <http://www.indigenas.oit.or.cr/guia1.htm>.

PAGINAS DE INTERNET VISITADAS.

- <http://www.indigenas.oit.org.cr/guia1.htm>
- <http://www.oit.org/ilolex/spanish/iloquery.htm>
- www.laneta.apc.org
- www.jornada.unam.mx

HEMEROGRAFÍA

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS "FRAY FRANCISCO DE VICTORIA, OP", *Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina*, Justicia y Paz, México, número 25, mayo de 1992.

DANDLER, Jorge, *Hacia un orden jurídico de la Diversidad*, Crítica Jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 14, 1996.

GÓMEZ RIVERA, Magdalena, *Derecho Indígena y Derecho Nacional* Revista de la Universidad de Guadalajara, Invierno 1998-1999, Número 13.

HERNÁNDEZ PULIDO, J.R., *La OIT y los Pueblos Indígenas y Tribales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Boletín mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, año XXVIII, número 82, enero- abril 1995, p.p. 153-167.

MONTES, ADELFO REGINO, *La comunidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas*, México Indígena, México, Nueva Época, Volumen 1, número 2, noviembre de 2002, publicación trimestral del Instituto Nacional Indigenista, p.11.

MOVIMIENTO NACIONAL DE RESISTENCIA MAYA, GARIFUNA Y POPULAR, Resúmenes y Taller sobre el Convenio 169, abril 1993.

NUEVA ANTROPOLOGÍA, revista de Ciencias Sociales, derechos de los pueblos Indios, Volumen XIII, Número 44, México, Agosto de 1993, páginas 27 a 41.

NÚMERO MONOGRÁFICO DEDICADO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Crítica Jurídica, México, UNAM, IJ, CONACYT, número 11, 1992.

NÚMERO MONOGRÁFICO DEDICADO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Crítica Jurídica, México, UNAM, IJ, Universidad "Benito Juárez", Oaxaca, número 14, 1994.

REVISTA DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Escuela Libre de Derecho, Año 15, número 15, México 1991, páginas 117 a 144.

REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, Volumen 2, Número 2, Enero-Marzo de 1996, México.

SIERRA, María Teresa, *Esencialismo y autonomía, paradojas de las reivindicaciones indígenas*, Alteridades, Año 7, Número 14.

LEGISLACIÓN CONSULTADA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
Editorial Sista, México 2005, p.p. 85.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS
PUEBLOS INDÍGENAS, Diario Oficial de la Federación, México
2003.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Editorial Mc Graw Hill, México 2005,
p.p. 375.

LEY FEDERAL PARA REVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN,
Diario Oficial de la Federación, México 2003.

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS, Diario Oficial de la Federación, México 2003.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, Ediciones Delma, 1ª
edición, p.p. 103.