

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA

**“EL DERECHO AL DESARROLLO EN LAS COMUNIDADES
INDÍGENAS Y SU RELACIÓN CON LOS ACUERDOS DE SAN
ANDRÉS LARRAÍNZA DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 1996”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A :

MARÍA MARLENE PEREA CAMACHO

ASESOR DE TESIS: DR. LUIS JAVIER GARRIDO PLATAS

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F., 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco a Dios,

A mi hijo, Pablo Emilio García Perea, por ser mi mayor inspiración.

A mis padres, por haber guiado mis pasos hasta aquí.

A mi esposo, por su amor, ayuda y motivación para alcanzar esta meta.

A quienes me han brindado sus consejos y apoyo invaluable.

ÍNDICE.

EL DERECHO AL DESARROLLO EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS Y SU RELACION CON LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRAÍNZA DE FECHA 16 DE FEBRERO DE 1996.

INTRODUCCIÓN.

I. CONCEPTOS GENERALES

1.1 Pueblos Indígenas.	1
1.2 Comunidades Indígenas.	6
1.3 Etnias.	8
1.4 Identidad Indígena.	10
1.5 Autonomía.	12
1.6 Libre determinación.	17
1.7 Derechos Indígenas / Derechos Étnicos.	18
1.8 Etnodesarrollo.	22
1.9 Desarrollo Social.	23
1.10 Derecho al Desarrollo.	26

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

2.1	Época de la Colonia.	36
2.2	El México Independiente.	48
2.2.1	Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón.	50
2.2.2	Constitución de Cádiz de 1812.	50
2.2.3	Sentimientos de la Nación.	51
2.2.4	Decreto constitucional para libertad de la América Mexicana.	52
2.2.5	Plan de Iguala.	52
2.2.6	Tratados de Córdoba.	53
2.2.7	Acta de Independencia del Imperio Mexicano.	53
2.2.8	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.	54
2.2.9	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.	54
2.2.10	Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana.	55
2.2.11	Bases Orgánicas de la República Mexicana.	55
2.2.12	Acta Constitutiva y de Reformas.	56
2.2.13	Plan de Ayutla.	56
2.2.14	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.	57

2.2.15	Constitución Política de la República Mexicana de 1857.	57
2.2.16	Leyes de Reforma.	58
2.2.17	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.	59
2.2.18	El Plan de la Noria y Plan de Tuxtepec.	59
2.2.19	Plan de San Luis.	60
2.2.20	Plan de Ayala.	61
2.2.21	Plan de Guadalupe.	61
2.2.22	Constitución de 1917.	62
2.3	Conflicto en Chiapas.	63

III. MARCO JURÍDICO VIGENTE.

3.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	78
3.1.1	Artículo 27 Constitucional.	78
3.1.2	Artículo 4° Constitucional.	88
3.1.3	Reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, 14 de agosto de 2001.	92
3.1.3.1	Proyecto de reformas constitucionales a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 en materia indígena, remitida por el presidente Vicente Fox Quesada el 7 de	

diciembre de 2000.	98
3.1.3.2 El artículo 2° Constitucional.	112
3.1.4 Presentan nuevamente el proyecto de reformas constitucionales en materia indígena (18 Febrero de 2002).	125
3.2 Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.	132
3.3 Acuerdos de San Andrés.	139
3.4 La Iniciativa de Reformas propuesta por la COCOPA.	148
 IV. PROGRAMAS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL DERECHO AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO.	
4.1 Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.	155
4.2 Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	162
4.3 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	164
4.4 Secretaría de Desarrollo Social.	171
4.4.1 Ley General de Desarrollo Social.	172
4.5 Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001–2006).	178

V. EL DERECHO AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

5.1 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.	191
5.2 Convenio 169 de la OIT.	194
5.3 Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	201
5.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las cuestiones indígenas.	213

VI. LA TRASCENDENCIA SOCIAL.

6.1 Análisis comparativo entre los Acuerdos de San Andrés (ASAL) y el Artículo 2° Constitucional.	218
6.2 Breves consideraciones sociales sobre la relación entre el movimiento nacional indígena actual y el Derecho al Desarrollo de los pueblos y/o comunidades indígenas en México.	227
6.3 Población Afectada (Porcentajes y Estadísticas).	231

CONCLUSIONES.	269
----------------------	-----

<u>BIBLIOGRAFÍA.</u>	274
----------------------	-----

INTRODUCCIÓN.

La llegada de los españoles al continente Americano dio origen a una serie de distinciones entre las personas que lo habitaban, de tal forma que a quienes eran originarias de dicho territorio, se les denominó “indios”. Ese fue el inicio de una tormentosa historia que aún no se termina: fundamente porque desde ese momento los indios fueron despojados de sus bienes, de su libertad, de su identidad, de la mayor parte de sus tierras, bosques y aguas, e incluso de la vida.

Los conquistadores trajeron, múltiples enfermedades a la Nueva España, lo que provocó que la población autóctona disminuyera considerablemente, y aunada a tal circunstancia, la ambición de los que llegaban convirtió a nuestros antecesores –indios- en esclavos, carentes de los más elementales derechos, condenándolos a una vida de hacinamiento, humillación, explotación y marginalidad: a padecer, en fin, condiciones peores que inhumanas. Después con el movimiento de independencia en nuestro país, la situación de los indígenas no mejoró sustancialmente, debido a que el movimiento independista fue iniciativa de criollos, es decir, hispanoamericanos descendientes de españoles.

Lo que trajo consigo la independencia de México, fue una política que buscó desde entonces su asimilación. En otras palabras, se olvidaron de las diferencias culturales y de toda índole para que todos los ciudadanos –

II

indios, mestizos, criollos, mulatos y demás- se convirtieran en mexicanos con formas de vida -culturalmente hablando- similares, dando con tal homogenización paso al etnocidio. Es así como, paulatinamente, hemos ido exterminando a nuestros pueblos indígenas, quienes como consecuencia de su lucha por conservar su cultura e identidad, han sido olvidados por el resto de la sociedad mexicana.

Los pueblos indios han tenido en los tiempos recientes que iniciar movimientos de toda clase, para llamar la atención sobre su situación e impulsar la defensa de sus derechos. Hay que referirse en particular al conflicto armado de Chiapas, que emergió el 1° de enero de 1994, y que condujo a que las autoridades y la sociedad nacional e internacional les pusiéramos un poco de atención, a pesar de que con anterioridad a dicho conflicto ya se había reconocido en nuestra Constitución Política el carácter pluricultural de nuestra Nación y, además, ya se había suscrito y ratificado –en 1990- el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.

El resultado jurídico del aludido conflicto chiapaneco iniciado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que hasta el momento es el más importante que se manifiesta, se materializó con los Acuerdos de San Andrés (ASAL), firmados el 16 de febrero de 1996, que a su vez dieron lugar a la iniciativa de reformas constitucionales de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la que no fue aprobada. Las modificaciones

constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, no satisfacen las demandas de los pueblos indígenas, precisamente porque con tales reformas se les ha negado a los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio pleno de su derecho al desarrollo; es decir, de su libertad, de su derecho a ser diferentes, de satisfacer sus necesidades básicas y en general a mejorar íntegramente su calidad de vida.

En el presente trabajo de investigación se analiza en consecuencia cuáles son las principales demandas de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, y a su vez se da una perspectiva de las medidas que las autoridades han tomado a lo largo de nuestra historia para intentar salvaguardar los derechos de dichos pueblos y comunidades y que constituyen el derecho al desarrollo de los mismos.

En el capítulo I, a efecto de conocer tanto los sujetos como el objeto de estudio comprendidos en esta investigación, así como para aclarar diversos conceptos empleados a lo largo de la misma, se hace una breve síntesis de lo que entenderemos por diversos vocablos, y entre éstos los de: pueblos indígenas, comunidades indígenas, etnias, identidad indígena, autonomía, libre determinación, derechos indígenas, etnodesarrollo, desarrollo social y derecho al desarrollo.

El capítulo II, hace referencia a las nociones históricas del tema. En el mismo se hace un breve recorrido a lo largo de diversas figuras, instrumentos y documentos jurídicos que contienen disposiciones que han tenido trascendencia en la vida de los indígenas, incluyendo por supuesto los relativos al conflicto de Chiapas, que se hizo público en enero de 1994.

En el capítulo III, se realiza un análisis de las reformas constitucionales que actualmente se encuentran vigentes en materia de derechos y cultura indígenas, partiendo de las reformas previas, publicadas el 14 de agosto de 2001, así como de las iniciativas que les dieron origen, sin olvidar los documentos que surgieron como consecuencia del diálogo de 1995-1996 entre el EZLN y las autoridades gubernamentales para buscar la paz y la reconciliación en el estado de Chiapas, entre los que se encuentran la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas de 1994, los Acuerdos de San Andrés y el Proyecto de reforma constitucional elaborado en 1996 por la Cocopa, instancia creada jurídicamente con la expedición en 1995 de la mencionada Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

En el capítulo IV, se estudian las instituciones y programas encargadas del derecho al desarrollo en los pueblos indígenas de México, en especial las que a nuestro parecer han sido y son las más importantes, especialmente el extinto Instituto Nacional Indigenista, filial del Instituto Indigenista

Interamericano, así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Los Estados Unidos Mexicanos, como parte de la comunidad internacional, se encuentran obligados a aplicar diversas disposiciones contenidas en instrumentos jurídicos internacionales, que ha suscrito el gobierno y ratificado el senado, y es por ello que en el capítulo V de este trabajo, se hace mención a algunos de éstos, que se encuentran directamente relacionados con el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas. Debido al gran número de documentos jurídicos internacionales relacionados con el tema que nos ocupa y que obligan y comprometen al gobierno mexicano, únicamente se tratan la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, el Convenio 169 de la OIT, el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y las disposiciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cuestiones indígenas.

Finalmente, en el capítulo VI, se incorporan diversos datos que nos muestran la trascendencia social del tema que se desarrolla, pues con base en las demandas de los pueblos indígenas, se estudia si las actuales disposiciones jurídicas de nuestro país permiten satisfacer las necesidades de los pueblos y por lo tanto el ejercicio de su derecho al desarrollo. Aún más, para resaltar la importancia de atender el problema que representa dejar al olvido a nuestros indígenas, se anexan estadísticas que reflejan sus

condiciones de alfabetización, de empleo en los diversos sectores de ocupación, el nivel de sus ingresos, el tipo de religión que profesan y, las características de sus viviendas, entre otros aspectos.

Esta tesis se ha escrito en la convicción de que el Derecho puede –y debe-, contribuir decisivamente a transformar la realidad económica, social, cultural y política de México, y que el derecho de los pueblos indios a la diferencia es fundamental para la unidad nacional.

CAPÍTULO I.

CONCEPTOS GENERALES.

El tema a tratar en el presente trabajo, amerita establecer el sentido en el cual deberán entenderse ciertos vocablos, lo anterior, a fin de conocer tanto los sujetos, como el objeto de estudio comprendidos en el contenido del mismo, así como delimitar otros términos que serán empleados en los siguientes capítulos. Los conceptos más relevantes que manejaremos, son los que aparecen a continuación:

1.1 Pueblos Indígenas.

En principio, debemos recordar que los “pueblos indígenas”, son una concepción primordialmente sociológica; veamos las acepciones que da el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

Pueblo: proviene del latín *populus*; significa ciudad o villa; también se emplea para denominar a la población de "menor categoría", a la gente común y humilde de una población, sin embargo las acepciones que se ajustan en mayor medida al tema que nos ocupa son, en primer término, aquella que señala que es un conjunto de personas de un lugar, región o país, y en segundo término, la que indica que se trata de un país con gobierno independiente.

Asimismo, podríamos decir que un pueblo es una congregación de personas en la que se dan todo tipo de relaciones o intercambios, en el caso que nos ocupa, particularmente de tipo “cultural”, o bien, que se trata de “una pluralidad de personas que viven juntas, con una historia común y un destino presumiblemente también común”¹

Indígena: es el adjetivo con el que se califica a las personas originarias del país de que se trata; se aplica al antiguo poblador de América, o sea de las Indias Occidentales, y del que hoy se considera como descendiente de aquél sin mezcla de otra raza.

Indio: es la denominación que se da comúnmente a los individuos pertenecientes a una población autóctona; en el segundo Congreso Indigenista que se llevó a cabo en la ciudad de Cuzco, Perú en 1949, se estableció que el indio “es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tiene la misma conciencia social de su condición humana”, de hecho, se señaló que lo indio es la expresión de dicha conciencia social, relacionada con sus sistemas productivos, su lengua y tradición como pueblo aborígen.

¹ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. “Nación y Estado: un marco de referencia”, El Derecho a la Identidad Cultural, México, Cámara de Diputados LVII Legislatura, CNDH-UIA, pág. 151.

Como podemos darnos cuenta, los términos indígena e indio no difieren uno del otro.

En realidad, como tienen a bien indicar algunos autores, el indio no existía antes de la Conquista, pues fue el resultado de ese hecho, que además fue identificado como salvaje, bárbaro, inhumano, y demás calificativos que lo hacían un estereotipo peyorativo, citando como ejemplo la concepción que en 1708 se tenía de los pueblos indios, esto es, asimilando a las etnias que habitaban en América como “salvajes”. Es así como derivado del sentido despectivo que por muchos años se le dio al término indio, los indigenistas asumieron el vocablo indígena para designar a estas personas, de manera que su significado fuera reivindicado, aunque debemos decir que los indianistas actuales, prefieren buscar esa reivindicación empleando el término “indio”, dignificando dicho carácter, principalmente porque consideran que éste se relaciona directamente con la lucha histórica contra el colonialismo, un ejemplo de lo expuesto lo encontramos en los miembros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), quienes se enorgullecen de llamarse a sí mismos: indios.

Hoy en día, la concepción que se tiene de los pueblos indígenas no está muy alejada de la que se tenía años atrás, pues aún existen quienes *únicamente* los identifican con la ignorancia, miseria y atraso, características que efectivamente les son propias, pero debemos asumir que si es así, es por nuestro olvido ante

sus derechos, sus necesidades: por haberlos dejado de lado para darle prioridad a la "clase dominante".

En el ámbito internacional podemos apreciar aspectos importantes en torno a la denominación: "*pueblos indígenas*", así tenemos que el Convenio 107 de la OIT, sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, tuvo algunas modificaciones, entre ellas, la sustitución del término "poblaciones" por la de "pueblos", al respecto, es de señalar que en 1986, la reunión de expertos de la ONU y los representantes indígenas al revisar dicho Convenio en Ginebra, Suiza, declararon que:

"...La palabra 'pueblos' indicaba que dichos grupos humanos tienen identidad propia y reflejaba más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos; mientras que el término 'poblaciones', denota sólo una agrupación menor de personas. Señalaron también que varios países ya utilizaron el término en sus legislaciones nacionales y que su uso había sido aceptado en debates celebrados en las Naciones Unidas y otros foros internacionales".²

No obstante lo anterior, el resultado de dichas consideraciones fue establecer en la fracción 3 del artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, del año 1989, lo

² Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triguís de Oaxaca un estudio del caso, Ed. Universidad Autónoma de Chapingo - UAM, México, 1998, pp. 92-93.

siguiente: *"La utilización del término 'pueblos' en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional"*, es así como dicho Convenio define en su artículo 1 fracción 1, inciso b, al pueblo indio como "a los existentes en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conserva todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas, al efectuar el Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, indicó en su recomendación No. 379 que "son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la *invasión* y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sistemas legales".

Finalmente, derivado de la reforma constitucional en materia indígena, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de agosto de 2001, - de la cual nos ocuparemos con posterioridad-, se estableció en el artículo 2° constitucional, en su parte conducente, textualmente lo siguiente:

"...pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

1.2 Comunidades Indígenas.

El concepto de "comunidades indígenas" es también eminentemente sociológico, así tenemos que el Diccionario de la Real Academia Española, establece que la palabra comunidad, entre otras acepciones, se refiere a la junta o congregación de personas que viven unidas bajo ciertas constituciones y reglas.

Para Alfonso Caso, una comunidad indígena es aquella *"en que predominan los elementos somáticos no europeos; que habla preferentemente una lengua indígena; que poseen en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción, y que, por último tiene un sentido social de comunidad*

aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que le hace distinguirse a sí misma de los pueblos blancos y mestizos".³

La Ley 23302, denominada "de Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes" decretada en 1985 en Argentina, establece por ejemplo en el Artículo 2, párrafo segundo, que las comunidades indígenas son el conjunto de familias que se reconozcan como tales y que desciendan de las poblaciones que habitaban el territorio nacional antes de la conquista, este último elemento generacional, que ya se había manejado para definir a los pueblos indígenas.

En el artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca, las comunidades indígenas son identificadas como formas organizativas de los pueblos indígenas y es así como en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo cuarto, resultado de las recientes modificaciones constitucionales en materia indígena, se retoma lo establecido en la mencionada Constitución de Oaxaca:

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres".

³ Ibidem, pág. 36.

En concordancia con lo anterior, podemos decir que un pueblo indígena puede estar integrado por una o varias comunidades indígenas.

1.3 Etnias.

La palabra étnico, al igual que las concepciones tratadas con anterioridad, tiene un carácter sociológico innegable, la cual deriva del latín *ethnicus*, y éste a su vez del griego *ethnos*, que es el pueblo.

Es pertinente, para entender este vocablo, revisar las concepciones que algunos autores tienen respecto a la voz que nos ocupa:

Para Víctor Koslov, "la etnia o comunidad étnica es un organismo social formado en un territorio determinado, por grupos de hombres que tienen ya establecido o están estableciendo un medio de la evolución, diversos vínculos (económicos, culturales, matrimoniales, etcétera), la comunidad de lengua, rasgos de cultura y modo de vida comunes (muy a menudo la comunidad de la religión), un cierto número de valores y tradiciones comunes, bastante mezclado respecto a componentes raciales claramente distintos de los que existían..."⁴.

⁴ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso, op. cit., pág. 41.

Por su parte, Agustín Ávila manifiesta que "la etnia constituye una unidad territorial con espacios internamente delimitados y jerarquizados: barrios o secciones, parajes, sitios. La etnia como tal se rige por una serie de principios de autogestión y un relativo igualitarismo que conlleva a una forma muy específica de practicar (así) la democracia. La etnia tiende a regular en su interior todos los aspectos de la vida social, económica, cultural y religiosa. Incluida la tierra en esa regulación, su distribución y su uso son sancionados por la comunidad, pues ésta da y quita con apego a ciertas leyes internas".⁵

Karla Pérez Portilla indica que "la etnia se refiere a cualquier grupo de individuos ligados por un complejo de caracteres comunes, a saber, antropológicos, lingüísticos, políticos-históricos, etcétera, cuya asociación constituye un sistema, una cultura"⁶.

Como una posición interesante tenemos la que plantea González Galván, al señalar que "los conceptos de etnia y cultura son sinónimos. Cultura es todo lo que caracteriza a una etnia: el proyecto y las actividades que dan sentido al uso de la lengua, a la posesión de un territorio, a la práctica de costumbres jurídicas y ritos religiosos"⁷.

⁵ Ibidem, pág. 203.

⁶ Cfr. CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla, (Coordinadores). Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena, Ed. IJ-UNAM, México, 2002, pp. 58-59.

⁷ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario, Ed. UNAM, México, 1995, Pág. 42.

Para concluir, podemos decir que generalmente la etnia es definida como una “agrupación natural de individuos de la misma cultura”⁸.

1.4 Identidad Indígena.

Para comprender esta noción sociológica veamos algunas de las acepciones de la palabra identidad que prevé el Diccionario de la Lengua Española, y que son las siguientes: calidad de idéntico; hecho de ser una persona o cosa la misma que se supone o se busca. Ahora bien, de conformidad con el diccionario de mérito, la frase “*identificarse uno con otro*”, significa llegar a tener las mismas creencias, propósitos, deseos, etcétera, que él.

Luego entonces, para efectos del presente trabajo, consideraremos a la identidad como “identificarse uno con otro”.

Al respecto, Boege Eckart, comenta:

“El grupo constituye su identidad a medida que se apropia y desarrolla sus condiciones de existencia, tanto materiales como simbólicas (concepción del tiempo y del espacio). Esta apropiación cuenta con una tradición

⁸ ROJAS ROJAS, Christian. “Apuntes para la discusión sobre la autonomía indígena”, El Derecho a la Identidad Cultural, México, Cám. de Dip. LVII Legislatura, CNDH-UIA, pág. 244.

*milenaria, no me refiero a una inmovilidad grupal, sino a aquella dinámica en la que el grupo se va relacionando con el exterior mediante sus propios recursos*⁹.

En adición a lo anterior, es pertinente hablar de la identidad cultural, la cual puede concebirse como un derecho esencial de un pueblo, consistente en la conservación de las características y/o rasgos que lo singularizan, que lo hacen diferente de otros.

En este orden de ideas, debemos considerar que, cada una de las 56 etnias que habitan en nuestro país, ciertamente tienen costumbres similares pero también practican otras que probablemente no se presenten en otras de estas etnias, por lo que esas diferencias en las culturas, e inclusive en su derecho consuetudinario, derivan en la existencia de múltiples identidades, y por supuesto, reflejan un derecho consuetudinario indio, múltiple.

Como podemos darnos cuenta, la identidad es una cuestión de carácter subjetivo, que implica el reconocimiento de lo propio y de lo ajeno, pero no sólo la indígena sino de cualquier otro tipo, lo anterior se puede corroborar, por ejemplo, recordando que en la realización del Convenio 169 de la OIT, se

⁹ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso, op. cit., pág. 25.

determinó que los propios indígenas son los que se deben identificar como tales.

1.5 Autonomía.

Sin duda, el tema de la autonomía en los pueblos indígenas, ha sido y es uno de los más discutidos tanto a nivel nacional como internacional, debido a las múltiples interpretaciones que pueden darse a este término jurídico, generando conflictos que hasta la fecha no han podido encontrar una solución satisfactoria, o al menos una posición mayoritariamente aceptada. Esto, debido a la concepción que históricamente se ha tenido acerca de la autonomía, mencionando por ejemplo, la evolución que dicho vocablo tuvo en Roma, significando en un principio, independencia, dándole con el tiempo diversos alcances, de tal manera que los romanos conocieron la *autonomía regional* de los pueblos conquistados, que consistía en la autonomía en su orden interno, sin dejar por ello de estar sometidos al poder supremo.

En el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se manejan diferentes enfoques acerca de la autonomía, siendo la que nos ocupa la denominada “autonomía política”, la cual se compone de dos vocablos: el primero de ellos es autonomía, que deriva de autós, que significa sí mismo, y nomos, relativo a ley, de lo cual deducimos que autonomía es la facultad de darse leyes a sí mismo; y

el segundo, política, que viene del adjetivo politiké, es decir, lo perteneciente a la polis o ciudad – Estado, de lo anterior resulta que la autonomía política es la facultad del pueblo de darse leyes a sí mismo, en general, de gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros. Es precisamente por esta concepción general que se han generado grandes problemas para aceptar la autonomía de los pueblos indígenas.

A mayor abundamiento, en el ámbito internacional la autonomía equivale a la autodeterminación o independencia; retomando lo ya señalado al hablar de la definición de los pueblos indígenas, específicamente lo asentado en la fracción 3 del artículo 1° del Convenio 169 de la OIT, del año 1989, en cuanto a que el uso del término pueblos en dicho Convenio no implica el reconocimiento que se da a los pueblos en el derecho internacional, lo cual comprende su autonomía entendida como independencia, podemos darnos cuenta de una de las posturas que se tienen a nivel internacional con respecto a este tema.

Ahora bien, existe otro enfoque dado a la autonomía, éste se refiere a que la autonomía puede tener diferentes alcances, grados o niveles, podemos asimilar esto con la autonomía regional que conocieron los romanos, sin embargo, en la actualidad se traslada a los municipios, regiones, Estados-miembros o entidades federativas, e inclusive en el Estado en general.

En resumen, la autonomía puede entenderse de la siguiente manera:

1. En sentido amplio, se refiere a la independencia total de un Estado.
2. En sentido estricto, se refiere a la descentralización del poder político.

Un ejemplo de la autonomía en sentido estricto se encuentra vigente en nuestro país, en su sistema federal consagrado en el artículo 40 constitucional, a saber: *se compone de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación;* es decir, al establecer que cada Estado que compone la federación es libre y soberano, se refiere a Estados con autonomía regional, lo que se corrobora con el hecho de que en el propio dispositivo constitucional se especifica “en todo lo concerniente a su régimen interior”, concluyendo que el término “soberano” es empleado en sentido translaticio, considerando que, como se indica en el citado Diccionario, la soberanía es la potestad suprema dentro de un Estado, es la superioridad con respecto a otros poderes subordinados, que representa y es el poder central.

Es por lo expuesto con antelación que se afirma que el concepto de autonomía se relaciona con el de soberanía, más no se trata de sinónimos.

Como se ha venido diciendo, el concepto de autonomía ha evolucionado gradualmente, y en la actualidad existen definiciones como las que se encuentran a continuación:

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se advierte que la autonomía en su acepción actual se entiende como la “facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas de su seno”.

En el Diccionario de Derecho de Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara, la autonomía se define como la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, por ejemplo, los municipios, provincias, etcétera, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.

Para González Galván, la autonomía es una facultad libre, responsable y temporal, cuyo ejercicio produce efectos autorizados por el pueblo soberano, es el elemento que asegura la libertad de la sociedad, sus organizaciones y sus individuos.

En conclusión, la autonomía se distingue de la soberanía porque la primera de ellas no entraña la creación de un Estado dentro de otro Estado, implica la

facultad, para el caso de los pueblos indígenas, de tener el control económico, social y cultural de sí mismos, observando siempre las disposiciones constitucionales que nos rigen, y la soberanía corresponde únicamente al Estado en su totalidad, como el elemento que garantiza la independencia, la libertad de un Estado, país o nación, digamos que es la unidad de poder absoluto que no se encuentra sometido a nada ni a nadie.

Derivado de lo expuesto, podemos afirmar que lo que exigen los indígenas es que sean reconocidos como ciudadanos activos del Estado, ejercitando su derecho a ser diferentes, conservando su propia cultura y vida política, económica y jurídica, esto es, no aspiran a la constitución de un Estado dentro del Estado.

Lo anterior se robustece con lo expresado en las mesas de diálogo de San Andrés:

*“...necesitamos construir un gran país donde todos quepamos...Jamás renunciaremos...a la posibilidad de heredar a nuestros hijos la esperanza de un México armonioso entre los **pueblos** que la conforman entre sí...”*

En el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, de 1991 (mismo que comentaremos más adelante), expresa con respecto a la autonomía de dichas poblaciones lo siguiente:

*“Art. 39.- Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer sus derechos a la libre determinación, tiene **derecho a la autonomía** o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus **asuntos internos y locales**, en particular la cultura, la religión, la educación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el ingreso de personas que no son miembros, así como los medios de financiar estas funciones autónomas”.*

1.6 Libre determinación.

Esta noción jurídica se identifica con un derecho, en virtud del cual un pueblo puede decidir establecer un Estado libre y soberano, o bien, ejercer este derecho pactando alguna forma o grado de autonomía con respecto a un Estado nacional preexistente. Valga decir que desde nuestro punto de vista, la libre determinación o autodeterminación de los pueblos, es lo que la libertad para las personas, sin embargo, en el caso específico de los pueblos indígenas, no debemos olvidar que ellos no buscan crear Estados propios, no manejan los términos de autonomía y libre determinación en su sentido separatista, por el contrario, buscan mantener y desarrollar sus propias formas de vida dentro de su respectivo Estado, de tal suerte que “el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es la facultad de decidir libremente su desarrollo social,

económico, político, cultural y espiritual”¹⁰; esto es, podrán elegir su forma de organización y administración, lo que implica su “autogobierno”, en el que obviamente se harán presentes sus autoridades tradicionales y el derecho consuetudinario indígena, sin dejar de observar, como se ha indicado anteriormente, nuestro régimen constitucional y demás límites que les sean establecidos por las legislaturas de cada entidad federativa.

Cabe mencionar que, en el preámbulo del “Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, se alude al reconocimiento de las aspiraciones de dichos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida y desarrollo económico, a mantener y fortalecer sus identidades, lengua y religiones, *dentro del marco de los Estados en que viven*.

1.7 Derechos Indígenas / Derechos Étnicos.

Para el análisis de este concepto jurídico, es necesario que en principio, delimitemos lo que vamos a entender por Derecho, por lo que sin ser pretenciosos en un tema que pudiera convertirse en inagotable, expondremos lo siguiente:

¹⁰ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. Coordinador. Constitución y Derechos Indígenas, Ed. IJ-UNAM, México, 2002, Pág. 272.

El Diccionario de la Real Academia Española, define al Derecho, entre otros, como el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil, a cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza.

Por otro lado, el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, señala que no obstante los múltiples significados que la literatura jurídica da a “derecho”, existen dos nociones que constituyen los usos más persistentes, a saber:

“(1) ‘complejo de normas e instituciones que imperan coactivamente en una comunidad estatal’ (‘orden o sistema jurídico’) y (2) ‘permisiones’ o ‘facultades’, así como ‘exigencias’ o ‘reclamos’ que se consideran jurídicamente justificados. Al primero de los significados se le suele llamar ‘objetivo’; al segundo, ‘subjetivo’”¹¹.

En el Diccionario de Derecho de Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara, se establece que, en general se entiende por derecho todo conjunto de normas eficaz para regular la conducta de los hombres. Por su parte Francisco Carnelutti, lo define como un sistema de mandos destinados a resolver conflictos de intereses entre los miembros de un grupo social; Celso señaló que

¹¹ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, ed. Cuarta, Ed. Porrúa, México, 1991, pág. 928.

es el arte de lo bueno, lo equitativo y lo justo; otra acepción es aquella que lo identifica como el conjunto de normas de interés público que tienen por objeto proteger la vida en común, o bien, hacer posible la vida social.

En nuestra opinión, a fin de resumir las innumerables concepciones que podrían citarse acerca de lo que es el Derecho, es pertinente enumerar las características distintivas generalmente aceptadas, de las normas que conforman al Derecho como “orden”, “sistema” o “conjunto de normas”, esto es, se trata de normas de carácter *externo*, toda vez que regulan la conducta externa del hombre; *bilaterales*, porque otorgan poderes e imponen deberes, como son derechos, facultades y potestades, así como obligaciones, responsabilidades y cargas; *heterónomas*, porque son normas impuestas por “otros”, o bien, por el Estado, y *coercibles*, pues pueden hacerse cumplir incluso con el uso de la fuerza pública.

En este orden de ideas y para efectos del presente trabajo, entenderemos al Derecho como el conjunto de normas que rigen la conducta externa del hombre en sociedad, cuyo cumplimiento se puede asegurar mediante el empleo de la fuerza pública del Estado.

Adicionalmente, es importante dejar a salvo que, como se indica en el Diccionario Jurídico Mexicano del IJ-UNAM, dentro del Derecho en general, se encuentran los llamados “derechos subjetivos”, denominados cotidianamente

como “*derechos*”, que podemos entender como el poder que se tiene para defender un interés propio, o para la satisfacción de un interés reconocido, o bien, como señala Ihering, es un interés jurídicamente protegido.

Considerando lo expuesto con antelación, el Derecho Indígena puede entenderse como “el conjunto de normas que el Estado establece en relación con los *derechos* de los pueblos indígenas y el conjunto de normas internas de éstos”¹².

En cuanto a las normas internas de los pueblos indígenas, mismas que constituyen su derecho interno, Carlos Humberto Durand Alcántara, en su obra “Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso”, señala textualmente lo siguiente:

“El derecho consuetudinario de los pueblos indios, es un concepto que se refiere al conjunto de normas y reglas que históricamente y por tradición oral se han venido reproduciendo al seno de las etnias indias del país, y cuyo fin ha sido el de regular, en buena medida las relaciones sociales y de reciprocidad de estos núcleos humanos.

...

¹² CARBONELL, Miguel y PÉREZ PORTILLA, Karla, (Coordinadores). Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena, op. cit., pág. 38.

Como concepto, el derecho consuetudinario de los pueblos indios está integrado por un conjunto de normas tradicionales de carácter oral que no se encuentran escritas ni codificadas, siendo socialmente aceptadas y acatadas por el grupo étnico". (página 200).

1.8 Etnodesarrollo.

El etnodesarrollo es una noción sociológica que contempla la entrega por parte del Estado de aquellos medios y útiles que permiten a los propios grupos étnicos asumir el control de su desarrollo, es decir, en lo político, social, económico, cultural y religioso.

Es pertinente señalar que en diciembre de 1981, en San José de Costa Rica, se celebró la Reunión Internacional sobre etnocidio y etnodesarrollo en América Latina, en la que participaron varios especialistas y representantes indios, con colaboración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en la que se pronunciaron respecto del etnodesarrollo de la siguiente manera:

"Entendemos por etnodesarrollo la ampliación y consolidación de los ámbitos de cultura propia, mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo y el ejercicio de la autodeterminación, cualquiera que sea el nivel que se considere, e implican una organización equitativa y

*propia del poder. Esto significa que el grupo étnico es una unidad político administrativa, con autoridad sobre su propio territorio y capacidad de decisión en los ámbitos que constituyen su proyecto de desarrollo, dentro de un proceso de creciente autonomía y autogestión*¹³.

1.9 Desarrollo Social.

El desarrollo es una noción sociológica que tiene relación muy estrecha con otras disciplinas, y principalmente con la política; esto es, que se halla vinculado a los planes, programas, campañas y demás actos realizados por los políticos para mejorar las condiciones de la sociedad, ganar o conservar adeptos, y así lograr sus propósitos, aunque debemos decir que la noción de desarrollo inicialmente se concibió como un fenómeno eminentemente económico. Es el caso que, desde finales del siglo XVIII los gobiernos de los Estados empezaron a intervenir en la economía de los mismos, con el tiempo se dio la planificación, la economía de libre mercado, y con ello se estructuró una teoría del desarrollo que comprendía el estudio de situaciones que propiciaban el crecimiento económico en los países, sin embargo, la aplicación de programas o procesos encaminados al desarrollo económico trajo consigo diversas implicaciones, la inevitable intervención de otras disciplinas y la exigencia de la sociedad por obtener un desarrollo no solamente económico, sino en un ámbito mucho más

¹³ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso, op. cit., pág. 99.

amplio, es decir, en los aspectos político, social y cultural, es así como el desarrollo derivó en un concepto más complejo, tal como se afirma, en la actualidad el desarrollo es visto como un fenómeno multidisciplinario.

En concordancia con lo anterior, podemos afirmar lo siguiente:

Desarrollar es acrecentar, dar incremento a una cosa de orden físico, intelectual o moral. Lo social se refiere a la sociedad, al conjunto de personas que habitan en nuestro país, a una colectividad, a lo público. Es así como el desarrollo social se refiere al crecimiento, progreso, evolución, avance o transformación de la sociedad, en todos sus aspectos, siendo su finalidad la satisfacción de las necesidades de los individuos, liberándolos de las contingencias que se le pudieran presentar.

A mayor abundamiento, “el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa para su consecución y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”¹⁴.

¹⁴ Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, resolución 41/128, 04 de diciembre de 1986, [en línea], [citado: 2005-08-26]. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm>

Asimismo, en la Consulta Global sobre la realización del Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, celebrada en Ginebra, en enero de 1990, se expresó que el desarrollo comprende o resulta del respeto y correcto ejercicio de los derechos fundamentales de todo ser humano, en lo individual y lo colectivo, refiriéndose a los derechos políticos, sociales, económicos, civiles y culturales.

No está por demás decir que para alcanzar el desarrollo social, como se estableció en la Declaración de la ONU sobre el Progreso y el Desarrollo Social, de fecha 11 de diciembre de 1969, es necesario garantizar la efectividad del derecho al trabajo y el salario justo, los servicios de salud y la seguridad social; procurar la enseñanza gratuita en todos los niveles; proveer viviendas y servicios comunales; la eliminación del hambre y la malnutrición, de la pobreza, del analfabetismo, de las formas de discriminación y explotación, etcétera.

En nuestro país, la Secretaría de Desarrollo Social formula y coordina la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y la ejecuta en forma corresponsable con la sociedad. Dentro de sus objetivos se encuentra lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos.

1.10 Derecho al Desarrollo.

Desde nuestro punto de vista, el Derecho al Desarrollo es un concepto jurídico-sociológico que surge como una necesidad inquietante en el seno de la comunidad internacional por equilibrar en lo posible el desarrollo –particularmente económico– en todos los países, concepción que se ha venido adoptando en el orden interno de cada uno de los Estados nacionales, en un principio, como un derecho de los pueblos o Estados más pobres, “subdesarrollados o en vías de desarrollo”, sobre la base de un desarrollo fundamentalmente económico que traería consigo otros beneficios, sin embargo, como se ha venido señalando, tal perspectiva fue evolucionando hasta comprender un ámbito mucho más amplio y complejo, y que además, no se limitó a los países más pobres.

La positivización del derecho al desarrollo la encontramos en diferentes instrumentos internacionales, pues aunque no se había manejado expresamente el término “derecho al desarrollo”, en dichos instrumentos se establecen entre sus fines u objetivos, la satisfacción de las necesidades mínimas en el aspecto económico, social y cultural de las personas, además de poner énfasis en la libre determinación de los pueblos; algunos ejemplos de estos instrumentos internacionales son: la Carta de las Naciones Unidas de 1945, que en su preámbulo y en su capítulo IX se prevé la necesidad de la promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida en un margen

más amplio de libertad, tal como también se aprecia en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y, de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitidos en 1966; en todos ellos se plasma ya el derecho al desarrollo como expresión de las aspiraciones del ser humano para gozar de la totalidad de los derechos humanos.

En la década de los años ochentas, el derecho al desarrollo fue reconocido como tal: como un derecho de las personas en lo individual y lo colectivo. Fue entonces que, en 1981, en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, conocida también como la Carta de Banjul, se estableció que todos los pueblos tienen derecho al desarrollo económico, social y cultural, que coincida con su libertad e identidad, y, el 4 de diciembre de 1986 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en la cual, de conformidad con sus Artículos 1.1 y 2.3, el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él, y en el que los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su

participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Como consecuencia del reconocimiento de la existencia de un derecho al desarrollo, algunos estudiosos han proporcionado sus nociones a este respecto:

Miguel Concha Malo señala que el derecho al desarrollo es “el derecho al despliegue de todas las facultades del ser humano y al disfrute de una vida que sea completamente satisfactoria para el individuo y para su sociedad”¹⁵.

Raúl Ávila Ortiz afirma que el derecho al desarrollo es “el derecho de todo hombre y pueblo a mejorar constantemente su estructura de oportunidades vitales y a disfrutar de condiciones de vida dignas, libres de sujeciones externas, implica tanto un derecho individual cuanto un derecho colectivo que requieren un determinado orden internacional y políticas nacionales consistentes con la promoción del desarrollo humano”¹⁶.

Luis J. Molina Piñeiro concibe el derecho al desarrollo como un “instrumento ético del hombre actual para implantar la justicia igualitaria y la paz digna, producto de la solidaridad internacional en la cual deben tomar conciencia de la

¹⁵ Cfr. Cit. por CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel. Tesis de Doctorado. El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2000, pág. 59.

¹⁶ Ibidem, pág. 61.

responsabilidad de su misión los gobernantes y las personas de los países ricos incorporadas plenamente a proceso de globalización económica”¹⁷.

Miguel Ángel Contreras Nieto, en su trabajo “El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano”, hace ciertas manifestaciones que se ven involucradas en la noción de derecho al desarrollo, veamos algunas de ellas:

- El derecho al desarrollo entendido como la expresión mínima garantizable de libertad, igualdad, dignidad, justicia, democracia y bienestar, considerando su estrecha relación con la superación humana no sólo en lo material sino en lo moral. Como podemos apreciar, se refiere a una expresión mínima en la que se acumulan los derechos humanos, las garantías individuales y sociales, los derechos fundamentales, en suma, la totalidad de los derechos existentes.
- El derecho al desarrollo como un derecho subjetivo que posibilita el desenvolvimiento pleno de las capacidades de la persona para lograr una existencia acorde con su dignidad humana, que le permita acceder al goce de la totalidad de los derechos existentes, teniendo como base la participación activa, libre y significativa de todos los seres humanos en el proceso del desarrollo, en un marco democrático, pacífico, justo y ambientalmente saludable.

¹⁷ Idem.

Aquí, vale la pena resaltar la importancia que tiene la afirmación de que el desarrollo debe ser compatible la identidad social y cultural de los pueblos, con la dignidad de las personas, esto es, el desarrollo es visto desde diferentes perspectivas dependiendo de quien lo haga exigible.

- Como un derecho de solidaridad que integra a todos los demás.
- Como un fin asequible para obtener mejoría en todos los aspectos, tomando en cuenta los valores contenidos en la tradición, usos y costumbres que son patrimonio de los pueblos. Esto es precisamente a lo que nos referimos con antelación, a la importancia que tiene la subjetividad de este derecho al desarrollo porque como en otros aspectos, verbigracia el propio derecho en general, debe adecuarse a las circunstancias de tiempo y lugar, a los cambios sociales, culturales, tecnológicos, etcétera.

En realidad, tal como lo señala Miguel Ángel Contreras Nieto, no existe un consenso sobre la concepción del derecho al desarrollo, sin embargo, desde nuestro punto de vista, es acertado cuando afirma que:

“...puede entenderse el derecho al desarrollo como derecho subjetivo, dividiéndolo en un derecho al desarrollo colectivo y un derecho al desarrollo individual. Como derecho colectivo, sus titulares son todos los Estados, particularmente los países en vías de desarrollo, frente al Derecho Internacional; pero también se considera como derecho colectivo en el ámbito del Derecho Interno, en el cual los titulares son las entidades colectivas que requieren impulso para su desarrollo, verbigracia: las comunidades, municipios, entidades federativas, regiones, etcétera. Y como derecho individual, es el derecho de toda persona sin distinción de ningún tipo”¹⁸.

Por lo que hace al contenido de dicho derecho, podemos decir que éste es la totalidad de los derechos existentes.

En este sentido, y a decir de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el derecho al desarrollo es un derecho humano, el cual representa la síntesis de los derechos individuales y colectivos, adoptando así la postura que Héctor Gros Espiell dio a conocer en 1985, al afirmar que *“el derecho al desarrollo como derecho humano es la síntesis de todos los derechos del hombre”*.

Ahora bien, en el siguiente texto, que fue preparado para la Liga Internacional por los Derechos y la Liberación de los Pueblos, para ser expuesto en la

¹⁸ Ibidem, pág. 57.

Consulta Global sobre la Realización del Desarrollo como Derecho Humano, celebrada en Ginebra en enero de 1990, podemos ver desglosadas las características o elementos que comprende el derecho al desarrollo:

“1. El desarrollo debe ser un proceso global cuyo sujeto principal es el ser humano y cuya finalidad es la plena realización de éste en todos sus aspectos (físicos, intelectuales, morales y culturales) en el seno de la comunidad.

2. Que dicho proceso exige la participación activa y consciente de los individuos y las colectividades en la adopción de decisiones en todas sus etapas, desde la determinación de los objetivos y los medios para alcanzarlos hasta la puesta en práctica de los mismos y la evaluación de los resultados.

3. Que el derecho al desarrollo debe comprender el derecho al goce de las libertades civiles y políticas y la ausencia de cualquier tipo de discriminación;

4. Que no existe un modelo único ni preestablecido de desarrollo, por lo que un auténtico desarrollo exige la libre determinación de los pueblos, el reconocimiento de su soberanía sobre sus recursos y riquezas naturales y el pleno respeto de su identidad cultural;

5. Que el desarrollo no es un problema que concierne únicamente a los países llamados 'en desarrollo', sino que es un objetivo que interesa a toda la comunidad internacional, en razón de la interdependencia que existe entre todas las naciones...¹⁹.

De lo anterior, se desprende lo siguiente:

- a) Que el derecho al desarrollo, efectivamente constituye un derecho tanto individual como colectivo, toda vez que el sujeto activo o beneficiario es todo ser humano considerado individual y colectivamente, lo que consecuentemente incluye a los pueblos indígenas.

- b) Que el derecho al desarrollo corresponde por igual a las personas de todos los países del mundo, y por lo tanto, los sujetos pasivos de este derecho, que tienen la responsabilidad de cumplirlo, bien sea dar, hacer o no hacer algo, son la comunidad internacional y cada uno de los Estados nacionales o entidades colectivas, para con su población.

¹⁹ Cit. por TEITELBAUM, Alejandro. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. No. 11, "La crisis actual del derecho al desarrollo", Universidad de Deusto, Bilbao-España, 2000, págs. Introducción.

- c) Que el desarrollo debe definirse mediante procedimientos democráticos entre el sujeto activo y pasivo de este derecho, considerando que, como lo indica Gros Espiell, el derecho al desarrollo es un concepto relativo, dinámico y cambiante, pues no puede existir un arquetipo de desarrollo, dado que, como lo hemos venido manifestando, el desarrollo debe responder a las diferentes circunstancias de tiempo, lugar y “x” número de condiciones sociales, culturales, económicas, ideológicas, políticas, etcétera; depende del escenario histórico, condiciones, modelos, influencias que se dan en cada Estado o comunidad.
- d) Que dentro del amplio contenido del derecho al desarrollo se encuentran las libertades civiles y políticas, la ausencia de cualquier tipo de discriminación, la libre determinación de los pueblos, el reconocimiento de su soberanía sobre sus recursos y riquezas naturales y el pleno respeto de su identidad cultural.
- e) Que el objeto de este derecho consiste en lograr el desarrollo integral y/o sustentable del sujeto activo, del hombre mismo, satisfaciendo sus necesidades, liberándolo de las contingencias, como son el hambre, la enfermedad, la pobreza, etcétera.

En adición a lo expuesto, cabe señalar que hay una corriente doctrinaria que habla de la existencia de un *Derecho del desarrollo*, distinto del derecho *al* desarrollo, en razón de que el primero de los mencionados es concebido como un derecho objetivo, esto es, como un sistema jurídico que favorece el desarrollo y, el segundo, como un derecho subjetivo que nace de dicho sistema jurídico.

En concordancia con lo anterior podemos decir que “los conceptos de derecho del desarrollo (derecho objetivo) y derecho al desarrollo (derecho subjetivo) son complementarios, el primero afirma el carácter del derecho en tanto instrumento para el cambio social, para el desarrollo, como el medio idóneo para fomentar el avance humano personal y social en la lucha contra el subdesarrollo; el segundo como facultad en una relación jurídica en la que interviene otro sujeto, con sus derechos y deberes correlativos, para alcanzar ese desarrollo, que es el objeto de la relación jurídica”²⁰.

El derecho del desarrollo lo constituyen los instrumentos, declaraciones, convenciones, normas, y demás disposiciones que tienen por objeto el bienestar y el disfrute de los derechos.

²⁰ CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel. Tesis de Doctorado. El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, op. cit., pág. 83.

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

2.1 Época de la Colonia.

En principio, debemos decir que el derecho europeo, y por tanto el de España, consistía básicamente, en el derecho que imponían los reyes mediante ordenamientos, esto es, escritos de origen real. Es así como las colonias del “Nuevo Mundo”, particularmente, la Nueva España, fue regida por el derecho de Castilla, dando lugar a lo que conocemos como el “Derecho Indiano”, es decir, el conjunto de disposiciones reales relativas a los derechos de los territorios americanos conquistados.

El marco jurídico de las expediciones que se hacían al Nuevo Mundo, lo constituían “Las Capitulaciones de Santa fe” del 17 de abril de 1492, en las que se establecía que los conquistadores recibirían parte de los beneficios obtenidos por la conquista, es decir, se preveía una asociación entre el conquistador y los reyes católicos para el reparto del botín.

Podemos afirmar que el principio de la aculturación se dio desde las primeras expediciones, así tenemos que Cristóbal Colón, “el 16 de diciembre de 1492,

escribe para información de sus comanditarios, los reyes católicos: 'No poseen armas y andan del todo desnudos. No tienen conocimiento alguno del arte de la guerra y son hasta tal punto miedosos que mil de ellos no se atreverían a hacer frente a tres de nuestros hombres. Se ve pues, que son aptos para que se los mande y se les haga trabajar, sembrar y hacer todo lo que se pudiera juzgar útil...Podrán construir ciudades y se acostumbrarán a vestirse y a comportarse como nosotros mismos'²¹.

Ahora bien, la colonización de la Nueva España fue justificada, entre otros, con la expedición de las Bulas Alejandrinas, promulgadas por el Papa Alejandro VI, específicamente, la Bula llamada Bula Inter Coetera, del año 1493, toda vez que ésta reconoció al Reino de Castilla como el poseedor de las nuevas tierras por permisión divina, para evangelizar a los naturales. Fue entonces que so pretexto de propagar "la verdadera fe" y cumplir con la obligación jurídica de convertir a los indios, la cual se establecía en una de las Bulas Alejandrinas, se cometieron muchas injusticias en contra de las culturas de los diferentes grupos de indígenas, mediante la destrucción de centros religiosos, códices, en fin, se buscó desaparecer su religión condenándola por considerarla un sacrilegio, por ser algo pagano, aunque no debemos olvidar la ambición de riquezas, que también fue causa - y quizá la más importante - para que se diera el fenómeno de la aculturación y el etnocidio, no obstante la resistencia de los indígenas. Un

²¹ ROULAND, Norbert (Director), PIERRE-CAPS, Stéphane, POUMAREDE, Jacques. Derechos de las minorías y de los Pueblos Autóctonos, ed. primera, Siglo Veintiuno Editores, México, 1999, pág. 82.

ejemplo claro del etnocidio se dio cuando Colón, al ver en los indios una mercancía de tráfico, los embarcaba para venderlos como esclavos, pero desafortunadamente un porcentaje elevadísimo de ellos, moría antes de desembarcar, situación que fue prohibida por orden de la reina Isabel en 1502.

El Estado Español se limitó entonces a dar concesiones, o bien, “capitulaciones”, controlando el reparto de los beneficios, y fundó en Sevilla la Casa de Contratación, el 20 de enero de 1503.

Veamos algunas figuras jurídicas que justificaban el hecho de haber convertido a los indígenas primero en esclavos y después en asalariados, despojándolos de sus propiedades, principalmente de sus tierras:

Como ya habíamos indicado con anterioridad, por virtud de las CAPITULACIONES fueron entregadas por el rey o sus representantes (virreyes, gobernantes, etcétera), porciones de tierra, como una recompensa con la que se premió a los conquistadores y se estimuló a su arraigo; éste fue el medio por el que se promovió la conquista y el descubrimiento de aquellas tierras en las que aún no ejercía su dominio la Corona, desarrollándose un sistema de premios y recompensas a partir del cual los españoles emprendían por su cuenta empresas de conquista, y para dar cumplimiento a esto se crearon las MERCEDES REALES.

La figura de las MERCEDES REALES fue el primer instrumento que legitimaba la propiedad privada en nuestro país. A través de éstas, se concedían tierras y se designaban un cierto número de indios para que la trabajaran, o bien, se les dotaba de bienes a los españoles que participaban en la conquista. El reparto que se hacía a través de las mercedes respondía a la nobleza del beneficiado, pues cuanto más noble se era, más tierra recibía. Verbigracia, 100 cabezas para un oficial real, 80 para un caballero, 60 para un escudero y 30 para el simple colono.

Los títulos que amparaban la merced otorgada disponían que la tierra concedida no podía venderse sino hasta pasados cuatro años; que debía ser cultivada; prohibía enajenarla a cualquier persona eclesiástica y lo más importante, establecía que la merced no sería válida si se hacía en perjuicio de las tierras de los indios, aunque debemos decir que ninguna de estas disposiciones eran respetadas.

Hubo diferentes tipos de mercedes (Propiedad en forma individual):

CABALLERÍAS. Dotación de tierras a soldados de caballería.

PEONÍAS. Dotación de tierras a soldados de infantería.

Cabe mencionar que tanto las caballerías como las peonías, se encontraban previstas en la “Ley para la distribución y el arreglo de la propiedad”, de fecha 18 de junio de 1513.

ENCOMIENDAS. Institución ideológico-religiosa que fue introducida por Hernán Cortés con el objeto de llevar a todos los lugares de la Nueva España la religión cristiana. Según las Leyes de Indias la encomienda consistía en una merced real, conforme a la cual se entregaban indios a los españoles con la finalidad de ampararlos y evangelizarlos, servicio por el que el encomendado debía pagar al encomendero. Inicialmente, no tenía relación alguna con la propiedad de las tierras, sin embargo, se convirtió en un sistema de invasión de tierras en el que los indios eran despojados de las mismas y convertidos en esclavos.

Otras formas de propiedad de carácter colectivo en manos de españoles son:

EJIDO. Serie de tierras a las orillas de los pueblos. Eran áreas territoriales cuyo uso era comunitario y su fin era el descanso o la recreación, estas áreas eran inembargables, imprescriptibles e inalienables.

DEHESA. Tierras destinadas a la ganadería, a la cría del ganado.

PROPIOS. Bienes que pertenecían a los ayuntamientos y servían a los municipios para gastos de la comunidad y atención de los servicios públicos.

FUNDO LEGAL. Tierras que se destinaron a la zona de caserío o zona urbana, ésta se encontraba integrada por manzanas además de calzadas, plazas, mercados, templos, edificios de la administración, cementerios, escuelas, etcétera.

Es pertinente señalar que la tenencia de la tierra también podía legitimarse a través de la confirmación, figura mediante la cual se legalizaban los despojos, y de la composición, esta última, a través de la cual los poseionarios legitimaban “sus propiedades” dando el respectivo pago a la Corona, asimismo, otras formas de adquirir propiedad eran la compraventa, prescripción y suertes.

Todas estas formas jurídicas de legalizar la propiedad se encontraban previstas en las Leyes de Partida, también conocidas como Las Siete Partidas de Alfonso X, “El Sabio”, pues se establecieron como una forma de alentar el descubrimiento y población de “Las Indias”.

Como consecuencia de todo lo anterior, desde el mercadeo de los indios como esclavos, el reparto de los indios para trabajar las tierras que les eran otorgadas a los españoles, las epidemias provocadas por nuevas enfermedades traídas por los conquistadores, hasta la resistencia de los indios a la conquista y la evangelización, la población de naturales se vio impresionantemente disminuida, pues algunos datos señalan que “de medio millón de habitantes en

1492, en 1514 no quedaban más que 30 mil”²², aunque no sabemos a qué región se refiere tal dato, toda vez que Carlos Humberto Durand Alcántara, en su obra *Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena; Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso*, cita: “En el caso de México, según información existente, a la llegada de los peninsulares, la población sería entre 25 y 30 millones; a sólo 60 años de la conquista, el número de naturales se redujo a tan sólo 3 millones”²³.

Debido a que los religiosos comenzaron a tomar conciencia respecto del maltrato a los indios, llegaron a oídos de los consejeros del rey, las protestas de aquellos, quienes se valieron de diversos medios, como señala Jorge Alberto González Galván, “Al principio de la colonización, ellos (los sacerdotes) habían de alguna manera sido cómplices de los abusos de los encomenderos, ya que ellos lo eran también. Los religiosos con un espíritu apostólico progresivamente madurado protegieron entonces a los indios, como fue el caso de Bartolomé de las Casas (el cual sigue el ejemplo de Fray Antonio de Montesinos, quien en el sermón de 14 de diciembre de 1511, pronunciado en La Española - como portavoz de su orden -, denunciaba el maltrato dado por los españoles a los indios). Frente al exterminio acelerado, pues, de los indios (etnocidio), las islas antillanas estaban despoblándose sin dejar materia de evangelización”²⁴.

²² Ibidem, pág. 84.

²³ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. *Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso*, op. cit., pág. 25.

²⁴ Cit. por GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*. UNAM, México, 1995, pág. 81.

Consecuentemente y de buena fe, fueron adoptadas en 1512 las Leyes de Burgos, que pretendían reconocer la libertad de los indios, reglamentar el trabajo tratando de limitar los abusos, imponiendo a los colonos encomenderos la misión de proteger a sus encomendados, hecho que por supuesto, no se logró, pues los colonos se veían favorecidos por los impartidores de justicia con los que estaban coludidos, sin embargo, de haberse cumplido, también se hubiera terminado con la cultura indígena, aunque probablemente en mejores condiciones, podemos afirmar esto porque las leyes en comento disponían que el encomendero debía construir un pueblo para cincuenta indios, con una iglesia atendida por un Capellán y dejarle a cada indio una parcela para sus propios cultivos; se limitaba la duración del trabajo a nueve meses por año y los salarios serían fijados por funcionarios reales, inclusive se preveían visitas de inspección para verificar el cumplimiento y respeto de dichas disposiciones, pero, como podemos apreciar, dichas acciones implicaban que los indios adoptaran la forma de vida de los colonizadores, que asimilaran una cultura distinta a la propia y que al evangelizarse, no quedara ni un solo vestigio de su identidad cultural.

Posteriormente, en 1519 fue elegido un nuevo rey en España, Carlos V, quien después de haber sido convencido por Fray Bartolomé De las Casas, decretó en La Coruña, en mayo de 1520, la libertad de los indios, denominados entonces como los vasallos libres de la Corona castellana, pero

desgraciadamente los naturales de la Nueva España jamás se vieron beneficiados.

El 1° de agosto de 1524 se creó en Sevilla el Consejo de las Indias, que fue el órgano que concentró las facultades legislativas, administrativas y judiciales sobre las colonias, de manera que todas las disposiciones reales, como son, Cédulas y Provisiones, tenían que pasar por este Consejo para que pudieran ser aplicadas por los virreyes y demás autoridades coloniales, como se preveía en las Leyes de Indias:

“Mandamos a los virreyes, presidentes y oidores, gobernadores y justicias de las Indias, que obedezcan y no cumplan las Cédulas, Provisiones, y qualesquier despachos dados por nuestros Reales Consejos si no fueran pasados por el de Indias y despachada por él nuestra Real Cédula de cumplimiento... (Recopilación de las leyes de Indias 2, I, 39)”²⁵.

De lo anterior, deriva el principio de “obedecer y **no** cumplir las disposiciones reales”.

En 1542, Carlos V, también por influencia de Las Casas, promulgó las Nuevas Leyes, que ordenaban la desaparición de las encomiendas. Pero estas Leyes desataron un levantamiento de los colonos, orquestados por el propio Consejo

²⁵ Ibidem, pág. 89.

de Indias, y el emperador tuvo que dar marcha atrás. Estas Nuevas Leyes comprendían cincuenta y cuatro artículos, de los cuales poco menos de la mitad se referían al mejoramiento en el trato de los indios y la preservación de sus costumbres, algunos de ellos son los siguientes:

“Art. 25. Los pleitos legales entre los indios deben decidirse y ajustarse según sus costumbres.

Art. 26. Ordenamos que ni por compra, guerra, ni rebelión se convierta a los indios a la esclavitud y que se les trate como vasallos de la Corona de Castilla.

Art. 27. Ordenamos designar personas que defiendan los derechos de los indios para que éstos no permanezcan esclavos.

Art. 28. Los acarreamientos de los indios no se permitirán: en aquellos lugares en los que no se puedan evitar, será con su consentimiento y su pago respectivos.

Art. 33. Aquellos encomenderos que han maltratado a sus indios, perderán sus encomiendas, las cuales pasarán a la Corona.

Art. 50. Los indios deberán ser tratados como vasallos libres de la Corona. Quienes los maltraten deberán ser castigados de acuerdo con las leyes de Castilla.

Art. 51. Ningún encomendero deberá recibir atributos mayores a los fijados por el virrey y la audiencia”²⁶.

El 6 de agosto de 1555, Carlos V y la princesa Juana ordenaron que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía se observaran y cumplieran, tal como se desprende de la parte conducente de la siguiente Ordenanza:

“Ordenamos y mandamos, que las leyes y buenas costumbres, que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después que son cristianos, y que no se encuentran con nuestra Sagrada Religión, ni con las Leyes de este libro, y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten, y siendo necesarios por la presente las aprobamos y confirmamos, con tanto, que no podemos añadir lo que fuéramos servido, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor, y al nuestro, y la conservación y la policía Cristiana de los naturales de aquellas provincias,

²⁶ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso, op. cit., p.p. 261-262.

*no perjudicando a lo que tienen hecho, ni a las buenas y justas costumbres y Estatutos suyos*²⁷.

Desgraciadamente, todas aquellas disposiciones que pretendían mejorar la condición de los indios y conservar en lo que fuera posible sus costumbres y su cultura, se quedaron en buenas intenciones. Es así como hasta 1680 fueron recopiladas por el Consejo de Indias las denominadas “Leyes de Indias”, esto es, fue sistematizada la legislación colonial que se aplicó durante los tres siglos de dominación española en América.

Hubo dos modelos organizativos por medio de los que se controló en la época colonial a los grupos indígenas:

1. Los pueblos de evangelización que fueron propuestos por los misioneros y,
2. Los cabildos, propuestos por autoridades monárquicas.

1. Los pueblos de evangelización se organizaron con áreas destinadas a satisfacer las diferentes necesidades, esto es, contaban con una plaza, un mercado, una iglesia, una escuela, una alcaldía, una prisión y una posada para los viajeros, además organizaban una caja de ahorro que se conocía como la

²⁷ Ibidem, pág. 242.

caja de la comunidad, asimismo crearon las cofradías que sirvieron para establecer reglas de organización internas entre los indígenas.

2. Los cabildos eran parecidos a los que hoy son “municipios” en los cuales existían funciones judiciales, administrativas y de regimiento debidamente repartidas, para lo cual eran nombrados alcaldes y regidores.

2.2 El México Independiente.

Derivado de los constantes atropellos de los españoles a los indígenas, con el paso del tiempo se creó un clima de tensión entre la población de la Nueva España, y así fue como los mestizos, influenciados por las corrientes revolucionarias de Francia, el Iluminismo y otros ideales, incitaron a la población aborigen a levantarse en armas, aprovechando la crisis por la que atravesaban los países europeos, entre los que se incluía España. Hubo entonces varios intentos para lograr la independencia de México, entre los que destacan, el Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México, del 19 de julio de 1808, en la que el Ayuntamiento de la ciudad con base en diversos razonamientos concluyó que los acontecimientos que llevaron a Carlos IV a abdicar en favor de Fernando VII y a éste a entregar la Corona a Napoleón Bonaparte, no tenían validez para que se considerara que la Nueva España seguía en manos de los Españoles, pues aquellos actos eran involuntarios y además no desvirtuaban el hecho de que Carlos IV hubiera jurado no enajenar los dominios que le guardaban obediencia,

de tal suerte que no se puede enajenar lo que no es suyo, sin embargo, la expedición de esta acta no tuvo trascendencia. Otro intento fallido fue el de Fray Melchor de Talamantes, quien elaboró un Plan de Independencia, por virtud del cual un “Congreso Nacional Americano” debía definir al nuevo gobierno. Posteriormente, el 16 de septiembre de 1810, Miguel Hidalgo y Costilla emprendió lo que sería la guerra de independencia, instruyendo a sus subalternos para que iniciaran y dieran seguimiento a las acciones que culminarían con la obtención de la libertad.

El 19 de octubre de 1810, José María de Ansorena Caballero, por instrucciones de Miguel Hidalgo, emitió un bando que abolió la esclavitud so pena de perder la vida en caso de desacato, no siendo bastante, se reafirmó tal disposición con la expedición el 17 de noviembre de 1810, del Bando de Morelos, que abolía las castas y la esclavitud, este bando tiene especial importancia en el tema que nos ocupa, debido a que el mismo, entre otras disposiciones, prohibía la mención de las calidades de indios, mulatos y castas, ordenando la denominación de americanos para todos los individuos, y aunque esto parecía el principio de la materialización de las buenas intenciones de los independistas, en realidad representó el inicio del etnocidio nacional, como veremos más adelante. No obstante lo anterior, debemos dejar en claro que con tal señalamiento, de ninguna manera pretendemos dar a entender que las acciones para conseguir nuestra independencia hubieran resultado en total perjuicio, y mucho menos dejar de reconocer el enorme mérito que merecen nuestros héroes.

Regresando a nuestro relato cronológico, mencionaremos que no fue sino hasta el 6 de diciembre de 1810, cuando el propio Miguel Hidalgo y Costilla, formalizó el decreto por el que abolió la esclavitud y puso fin al pago de contribuciones y tributos al que estaban obligados los indígenas y miembros de las castas.

Limitándonos a señalar los aspectos de mayor relevancia para el desarrollo de los pueblos indígenas, en las disposiciones que han coadyuvado a la evolución del constitucionalismo mexicano, enlistemos las siguientes:

2.2.1 Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón.

En 1811 López Rayón elaboró un proyecto constitucional de carácter centralista, previendo una forma de gobierno monárquico, en el que el titular de la soberanía era el pueblo y en el que se estableció la división de poderes, este proyecto se sustentaba en la ideología individualista y liberal que prevalecían a nivel internacional, condenando la esclavitud y la tortura, aunque impuso la religión católica como religión oficial y por lo tanto, la intolerancia para la práctica de cualquier otra.

2.2.2 Constitución de Cádiz de 1812.

Como una medida recurrente consecuencia de la invasión francesa en España, se reunieron en 1812 las Cortes Constitucionales de Cádiz, a las que asistieron diputados de la Nueva España, entre ellos, el mexicano José Miguel Ramos Arizpe, quien en su intervención “exigió medidas para combatir la injusticia social, y en materia educativa manifestó que algunos amos pretendían mantener en la ignorancia a sus sirvientes por el temor de que la ilustración los hiciera buscar otras ocupaciones”²⁸. El resultado de dicha reunión fue la expedición de la Constitución de Cádiz, de corte liberal aunque de carácter centralista, con una forma de gobierno monárquica, en la que la nación española era la titular de la soberanía, respetó la división de poderes pero daba mayor importancia al rey; al igual que el proyecto de López Rayón, la ideología que prevalecía era la individualista y liberal y se mantenía la intolerancia religiosa, buscaba preservar las libertades civiles y el derecho de propiedad.

2.2.3 Sentimientos de la Nación.

El 14 de septiembre de 1813, José María Morelos y Pavón, sometió a la consideración del Congreso de Chilpancingo, convocado para elaborar una constitución, un documento denominado “Sentimientos de la Nación”, en el que reiteró la declaración de independencia, retomó la idea de que la soberanía reside en el pueblo, condenó de nueva cuenta la esclavitud, la tortura y los

²⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, edición cuarta, Ed. Porrúa, México, 1999, pág. 84.

tributos, se preocupó por moderar las diferencias económicas proponiendo aumentar el jornal de los pobres y procurándole educación, sin embargo, continuó la intolerancia religiosa estableciendo la religión católica como la oficial.

2.2.4 Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana.

A este decreto constitucional de fecha 22 de octubre de 1814, se le conoce también como la Constitución de Apatzingán, fue aprobada por el Congreso de Chilpancingo y nunca entró en vigor, sin embargo, vale la pena resumir sus características, esto es, era de carácter centralista con una forma de gobierno republicano, establecía el origen popular de la soberanía, comprendía a los derechos de igualdad, seguridad, propiedad, libertad, garantía de audiencia, derechos de propiedad y posesión, libertad de reclamar derechos, libertad de expresión, entre otros, asimismo, contemplaba la intolerancia religiosa, con la católica como la oficial.

2.2.5 Plan de Iguala.

Debido a que la situación en España había dado ya un giro, en el que los peninsulares liberales habían obtenido el triunfo, mientras que en México el movimiento independiente había sufrido las pérdidas de muchas vidas, entre ellas, la de Miguel Hidalgo y José María Morelos, se reinstauró la vigencia de la

Constitución de Cádiz, hecho que propició que algunos peninsulares y criollos residentes en la Nueva España, así como los miembros de la iglesia establecidos en nuestro país, vieran amenazados sus privilegios, propiciándose un ambiente de apoyo a la independencia, aunque por razones diversas. Fue entonces que Agustín de Iturbide, enviado por los españoles, tenía la misión de dialogar con los insurgentes.

El 24 de febrero de 1821, el capitán Agustín de Iturbide proclamó el “Plan de Iguala” en el que estableció las bases de la independencia que habían sido aceptadas por Vicente Guerrero, quien entonces se encontraba al mando del ejército insurgente; las características de este documento son: el establecimiento de una forma de gobierno monárquica, que conservó los fueros y propiedades del clero, se encomendó a las Cortes la elaboración de la Constitución del Imperio mexicano y se mantuvo la intolerancia religiosa.

2.2.6 Tratados de Córdoba.

El 24 de agosto de 1821, el virrey Juan O'Donojú, firmó los tratados en los que se reconocía a la Nueva España como un imperio independiente, cabe señalar que dichos tratados fueron firmados por Agustín de Iturbide en representación de México. Una vez firmados se pretendía establecer un gobierno monárquico.

2.2.7 Acta de Independencia del Imperio Mexicano.

El 28 de septiembre de 1821, la Junta Provisional de Gobierno, establecida en la Ciudad de México, expidió el Acta aludida, que era la formalización de la proclamación de independencia y de la adopción del contenido del Plan de Iguala.

2.2.8 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

El 1° de febrero de 1823, Antonio López de Santa Anna proclamó el Plan de Casamata, que tuvo como consecuencia la caída del emperador Agustín de Iturbide y con ello la necesidad de establecer una nueva forma de organización para la nación.

Se instaló un nuevo Congreso Constituyente y el 31 de enero de 1824, se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, por la que el nuevo Estado adquiere el carácter Federal, con un gobierno republicano, separación de poderes, Estados autónomos e intolerancia religiosa a favor de la católica.

2.2.9 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó un proyecto de Constitución en la que se consagraron los principios contenidos en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. Fue la primera de carácter federal y

aunque no contemplaba el reconocimiento expreso de diversos derechos humanos, las legislaturas locales cubrían esta carencia.

Adicionalmente, vale la pena comentar que presumiblemente es la única Constitución, antes de la de 1917, que hace referencia a los indígenas, toda vez “que declaró el Artículo 50, que establecía las facultades del Congreso General, que éste tenía competencia para arreglar el comercio con las naciones extranjeras y entre los diferentes estados de la Federación y tribus de los indios”²⁹.

2.2.10 Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana.

Se instaló un nuevo Congreso bajo el amparo de la Constitución Federal de 1824 que irónicamente fue el que expidió las Siete Leyes Fundamentales del 29 de diciembre de 1836, con las que se inició el periodo de un sistema centralista. En esta Constitución centralista se hizo referencia a los derechos del mexicano, entre los que se encontraban los de propiedad, tránsito, de expresión y el principio de legalidad.

2.2.11 Bases Orgánicas de la República Mexicana.

²⁹ Cit. por BELLER TABOADA, Walter, et. al. Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una investigación, CNDH, México, 1994, pág. 13.

El 12 de junio de 1843, Santa Anna sancionó las “Bases Constitucionales”, en las que se conservó la forma de Estado centralista y la intolerancia de cualquier otra creencia o religión que no fuera la católica, previó la separación de poderes y los derechos de los habitantes de la República, como el derecho de libertad, la prohibición de la esclavitud, la libertad de expresión, de tránsito y el derecho de propiedad.

2.2.12 Acta Constitutiva y de Reformas.

El 21 de mayo de 1847 se promulgó el “Acta de Reformas” con la que se reestableció el Estado Federal, mantuvo la ideología liberal-individualista, comprendiéndose las garantías de libertad, seguridad, propiedad, igualdad y libertad de expresión; restituyó a los estados y estableció el juicio de amparo.

2.2.13 Plan de Ayutla.

Después de una gran serie de acontecimientos que mantenían al país en constante inestabilidad política, como fue por ejemplo, la pérdida de una parte de nuestro territorio, a manos de los Estados Unidos de América, el 1° de marzo de 1854, el general Florencio Villareal, quien encabezaba a un grupo de ciudadanos, proclamó el “Plan de Ayutla” mediante el cual se derrocó definitivamente a Antonio López de Santa Anna, asumiendo el cargo de

Presidente de la República Juan Álvarez y convocando en 1855 a un Congreso constituyente que inició sesiones en febrero de 1856.

2.2.14 Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

El Estatuto Orgánico Provisional de fecha 15 de mayo de 1856, contempló en sus preceptos los derechos de petición y reunión; las garantías individuales de libertad, seguridad, propiedad; la libertad de trabajo, tránsito, expresión y enseñanza, asimismo, consideró el derecho a la igualdad.

2.2.15 Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El Congreso que fue convocado por el entonces presidente Juan Álvarez, estaba integrado por representantes tanto liberales como conservadores, lo que produjo intensos debates para determinar el contenido de la que sería nuestra nueva Ley fundamental, en los que prevaleció la ideología liberal.

El resultado de los trabajos de dicho Congreso, fue la promulgación de la Constitución Política, el 5 de febrero de 1857, esta Constitución reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales; adoptó el carácter federal, la forma de gobierno republicano y la división de poderes con un sistema unicameral; consagró las garantías de igualdad, libertad, propiedad y seguridad jurídica, contempló el procedimiento de

suspensión de garantías en casos de emergencia, las libertades de educación, ocupación, expresión, petición, asociación y tránsito, el principio de legalidad y la protección de la propiedad; dispuso que el pueblo era el titular de la soberanía nacional; reguló el juicio de amparo; estableció un sistema de responsabilidades de servidores públicos que incluía el juicio político y buscó garantizar la autonomía de los Estados.

Ante la expedición de la Constitución de 1857, “la iglesia católica y los grupos conservadores no reconocieron la derrota congresional y por la fuerza pretendieron descalificar a la ley fundamental, dando lugar a la guerra de Reforma (de los tres años) que concluyó en 1860 con la derrota del general Miramón, en Calpulalpan”³⁰.

2.2.16 Leyes de Reforma.

El presidente Benito Juárez, durante los años de 1859 a 1863 expidió varias Leyes tendientes a terminar con la intervención de la Iglesia en los asuntos del Estado, entre las que destaca la Ley sobre la libertad de cultos, del 4 de diciembre de 1860, misma que fue ratificada en su contenido, por un Decreto Imperial de Libertad de Cultos, emitido por Maximiliano de Habsburgo el 26 de febrero de 1865.

³⁰ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Derecho Constitucional, op. cit., pág. 96.

2.2.17 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

Maximiliano de Hasburgo, emperador en México, expidió el 10 de abril de 1865, un estatuto en el que establecía las bases para la organización del nuevo Imperio Mexicano, en él estableció una forma de gobierno monárquica que preveía la sucesión hereditaria y la división territorial en departamentos que serían administrados por comisarios imperiales, sin embargo, lo relevante de este estatuto lo constituye un título dedicado especialmente a las garantías individuales.

2.2.18 El Plan de la Noria y Plan de Tuxtepec.

El presidente Benito Juárez logró vencer al imperio y el 15 de julio de 1867, emitió un manifiesto a la nación, en el cual declaró la restauración de la República y el reestablecimiento de la vigencia de la Constitución de 1857.

En noviembre de 1871, Porfirio Díaz se opuso a la reelección de Juárez de ese mismo año, con el Plan de la Noria, sin embargo, no prosperó. El presidente Juárez falleció en 1872, sucediéndolo en la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada; estando Lerdo en el poder se incorporaron las disposiciones de las Leyes de Reforma en la Constitución, en 1873; en 1874 se reformó la Constitución para regresar al sistema bicameral, previendo la existencia de nueva cuenta, de la Cámara de Senadores, y en 1876 se rebeló Porfirio Díaz

proclamando el Plan de Tuxtepec el 21 de marzo, fue entonces que Díaz obtuvo la presidencia, conservando el poder hasta 1911.

Durante el período en el que gobernó Porfirio Díaz se agudizaron las condiciones de hacinamiento de los indígenas, en virtud de que se fomentó la industrialización y el aparente crecimiento económico a través de la inversión extranjera, concentrando la riqueza en un pequeño sector de la población, lo que provocó marcadas diferencias entre clases sociales, injusticias constantes en contra de obreros y campesinos, abuso de su mano de obra y despojo de tierras, y por lo tanto el descontento en gran parte de la sociedad.

En la etapa conocida como el “Porfiriato” hubo varios movimientos sociales tendientes a mejorar la condición social en que se vivía, entre ellos podemos mencionar las huelgas de Cananea y Río Blanco y como consecuencia de ellas, la expedición del Programa del Partido Liberal Mexicano, el 1° de julio de 1906, en el que se reclamaron los derechos a la educación laica y gratuita, se establecía un salario mínimo y la jornada de trabajo máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo a menores de edad, en general, el mejoramiento en las condiciones de trabajo, y además, el reparto de tierras.

2.2.19 Plan de San Luis.

El 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero emitió el Plan de San Luis en el que se desconocía el gobierno de Porfirio Díaz y se invitó al pueblo a iniciar la revolución mexicana el 20 de noviembre de 1910; en este plan se consagró el lema “Sufragio efectivo y no reelección”.

Se realizó la elección para el cargo de Presidente, resultando ganador Francisco I. Madero.

2.2.20 Plan de Ayala.

Este plan fue proclamado por Emiliano Zapata el 25 de noviembre de 1911, en él se reclamaba la devolución de las tierras a los campesinos e indígenas que habían padecido despojos, para lo cual se exigió la expropiación de las tierras y aguas de los ricos hacendados y se desconoció el gobierno de Madero.

2.2.21 Plan de Guadalupe.

El día 22 de febrero de 1913, fueron asesinados el presidente Francisco I. Madero y el vicepresidente Pino Suárez, de manera que Victoriano Huerta llegó a la presidencia y Venustiano Carranza, en ese entonces, gobernador del Estado de Coahuila inició la guerra contra Huerta, proclamando el 26 de marzo de ese mismo año el Plan de Guadalupe, en el que se desconocía a aquél

gobierno usurpador y se nombraba jefe del ejército constitucionalista, derrotando a Victoriano Huerta el 13 de agosto de 1914.

El 12 de diciembre de 1914 fue adicionado el Plan de Guadalupe para que se comprendiera, entre otros, el reparto de tierras y la expedición de normas protectoras de obreros y campesinos, asimismo, el 14 de septiembre de 1916 se emitieron nuevas reformas al plan en comento, convocando al mismo tiempo, a un Congreso Constituyente que reformara la Constitución de 1857.

2.2.22 Constitución de 1917.

“El 1° de diciembre de 1916, dieron comienzo las sesiones del Congreso constituyente en la ciudad de Querétaro con el discurso pronunciado por el jefe del ejército constitucionalista. Carranza dio a conocer a los diputados constituyentes el proyecto de reformas constitucionales que, por cierto, no contemplaban las reivindicaciones de los trabajadores ni de los campesinos. El Congreso se compuso con 218 diputados constituyentes, de los cuales un grupo de ilustres mexicanos determinaron los derechos de los sectores marginados de la sociedad y el inicio del constitucionalismo social. El 31 de enero de 1917 se firmó y protestó la nueva Constitución, el 5 de febrero fue promulgada y entró en vigor el 1° de mayo”³¹.

³¹ Cfr. *Ibidem*, pág. 101.

Como hemos podido darnos cuenta, el movimiento independiente se olvidó de las etnias, del pluralismo jurídico derivado de la existencia de múltiples derechos consuetudinarios, e inclusive de los habitantes africanos que habían sido traídos al territorio de nuestro país, más aún, al iniciarse la vida del México independiente, se buscó seguir con los principios de individualismo y libertad que se habían difundido internacionalmente, olvidándose de las costumbres y demás tradiciones indígenas, aunque esto era lógico, si recordamos que la guerra de independencia fue impulsada por criollos, prueba de lo anterior lo constituye la intolerancia religiosa impuesta en la mayor parte de nuestros ordenamientos, obligando a la población a profesar exclusivamente la religión católica -aunque ésta hubiera sido resultado del sincretismo entre la religión española y la religión indígena-, la instauración del principio de unidad nacional, dando a los indígenas el carácter de nacionales, es decir, de ciudadanos mexicanos, dejando de lado la forma de vida de éstos, la cual difería en gran medida de la de los mestizos. No fue sino hasta 1917, cuando se incorporó la justicia social en la nueva Constitución mexicana.

2.3 Conflicto en Chiapas.

Los pueblos indígenas han soportado por muchos años condiciones de vida deplorables, derivados de la explotación a la que han permanecido sujetos, a su alto grado de marginación y, en conjunto, a una miseria extrema inconcebible. Todo ello ha llevado a grupos de indígenas a buscar por diversos medios el

mejoramiento de sus condiciones, a través de todo tipo de manifestaciones, incluso armadas.

Los últimos gobiernos mexicanos, a pesar de haber participado en múltiples Congresos y demás eventos tendientes a reivindicar los derechos de los pueblos indígenas, no habían implementado las medidas necesarias para solventar las demandas de dichos pueblos, cuando el 1º de enero de 1994, salió a la luz el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), conformado por un grupo de indios tzotziles, tzeltales, tojolabales, mames y zoques, que muy pronto contó con la participación de muy amplios y variados sectores de la sociedad, tanto nacionales como internacionales, y el cual declaró la guerra al Gobierno Federal treinta minutos después de la media noche de aquél día, al momento que tomaron por asalto San Cristóbal de las Casas y las ciudades de Las Margaritas, Altamirano y Ocosingo; siendo sus principales demandas la atención para la salud, educación, trabajo, tierra, techo, alimentación, así como el reconocimiento de su libertad, la oportuna impartición de justicia y el respeto a la democracia.

El Comité Clandestino Revolucionario Indígena –Comandancia General (CCRI-CG) del EZLN, emitió su declaración de guerra al ejército federal mexicano a través de su “Primera Declaración de la Selva Lacandona –‘Hoy decimos ¡Basta!’”, en la cual manifiestan que el fundamento que ampara su lucha se encuentra en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, que consigna el derecho constitucional del pueblo para alterar o modificar la forma de su gobierno. Dicho dispositivo a la letra dice:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alternar o modificar la forma de su gobierno”.

En la declaración, pedían a los Poderes Legislativo y Judicial restaurar la legalidad y estabilidad de la Nación destituyendo a Carlos Salinas de Gortari, a quien denominaban “dictador”, proponiendo el establecimiento de un gobierno de transición en tanto se llevaban a cabo nuevas elecciones libres y democráticas. Asimismo, hacían del conocimiento público tanto nacional como internacional que su lucha de liberación se encuentra sujeta a lo estipulado por las Leyes de Guerra de la Convención de Ginebra, por lo que pedían el apoyo de organismos internacionales, entre ellos, la Cruz Roja Internacional y ordenaban al EZLN avanzar hacia la capital protegiendo a la población civil y liberando a los pueblos para permitir su autodeterminación.

El gobierno federal ordenó al ejército mexicano y fuerza aérea mexicana desplazarse hacia las poblaciones chiapanecas que habrán sido tomadas por el EZLN, situación que incrementa las hostilidades, generando la pérdida de muchas vidas, inclusive de civiles, así como la destrucción de edificios tanto

públicos como privados. El gobierno difunde que el EZLN es un movimiento promovido por extranjeros y además Carlos Salinas ofrece amnistía para quienes depongan las armas.

En respuesta, el EZLN el 6 de enero de 1994 emitió un comunicado desmintiendo las afirmaciones del gobierno, relativas a la intervención de extranjeros en sus filas, aclarando al mismo tiempo que tampoco existía intervención del clero, que el uso de pasamontañas representa una medida de seguridad “en contra del caudillismo”, y que, el armamento y todos sus recursos han sido obtenidos por gente del pueblo, y precisamente por ello y por buscar soluciones pacíficas, el levantamiento armado no se manifestó sino hasta 10 años después del inicio de su organización.

Adicionalmente, “el EZLN planteó como condiciones para establecer el diálogo con el gobierno federal: su reconocimiento como fuerza beligerante, cese al fuego de ambas partes, retiro de las tropas federales, cese al bombardeo indiscriminado y formar una Comisión Nacional de Intermediación”³².

El 10 de enero de 1994 el gobierno federal anunció cambios en diversas dependencias, entre ellas, la Secretaría de Gobernación, en la que Jorge Carpizo sustituye a José Patrocinio González Treviño; además, Manuel

³² Cfr. FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina. “Cronología de cuatro años de levantamiento del EZLN” [en línea], diciembre 1997 [citado: 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>>

Camacho Solís fue nombrado Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

El 12 de enero de 1994, se realizó una marcha ciudadana hacia el zócalo de la Ciudad de México, para pedir el cese del fuego contra el EZLN, demandando una solución pacífica; al mismo tiempo, Manuel Camacho Solís llega a San Cristóbal. Finalmente se ordena el cese al fuego por ambas partes y se manifiesta entonces la disponibilidad para dialogar. El 16 de enero de ese mismo año, Carlos Salinas envió al Congreso de la Unión su propuesta de Ley de Amnistía, misma que fue publicada el día 22 de ese mismo mes y año, por virtud de la cual se otorgaría el perdón a los miembros del EZLN que entregaron a los rehenes, así como su armamento, sin embargo, ningún miembro del EZLN se acoge a dicha Ley, y en cambio, el EZLN emite un comunicado en el que irónicamente pregunta por qué tienen que pedir perdón, en el cual el Subcomandante Marcos, señala:

“¿De qué tenemos que pedir perdón? ¿De qué nos van a perdonar?

¿De no morirnos de hambre?... ¿De haber demostrado al resto del país y al mundo entero que la dignidad humana vive aún y está en sus habitantes más empobrecidos?”³³.

³³ Cit. Por DE GRAMMONT, Hubert, TEJERA GAONA, Héctor, et.al. La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio, Vol. IV – Los nuevos actores sociales y políticos en el campo, “Reflexiones sobre democracia y Derechos Humanos”, ed. Primera, Plaza y Valdés Editores, México, 1996, pág. 71.

El EZLN propuso entonces cuatro puntos que conformarían la agenda de negociación, a saber:

1. Demandas económicas
2. Demandas sociales
3. Demandas políticas
4. Cese de las hostilidades.

El Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas anunció el establecimiento de zonas francas; se avanza en los acuerdos para iniciar el diálogo; llegan a San Cristóbal los delegados zapatistas que participarían en las jornadas por la reconciliación y la paz, y el 21 de febrero se inicia el llamado “Diálogo de la Catedral de la Paz”, en el que el EZLN presenta sus demandas y el Comisionado para la paz presenta 34 ofrecimientos que hace el gobierno federal, consistentes básicamente en 2 declaraciones sobre la situación nacional y 32 propuestas de solución, estas últimas relativas a proyectos de asistencia social.

El EZLN tras el Diálogo resolvió que los referidos compromisos gubernamentales serían sometidos a una consulta en las comunidades indígenas, cuyo resultado se dio a conocer en junio de 1994, siendo éste, el rechazo de las propuestas y el mantenimiento del cese al fuego, expidiendo así la “Segunda Declaración de la Selva Lacandona” el 10 de junio de 1994, en la

cual los zapatistas señalaron que los compromisos del gobierno no garantizaban la solución de sus demandas, esto es, no solventaban el plan de lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz; aún más, sostenían que para lograr la solución del punto esencial del problema, el cual radica en la falta de justicia, libertad y democracia en las tierras mexicanas, es necesaria la muerte del sistema político mexicano determinado por el partido que en ese momento estaba en el poder; el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Aunado a lo anterior, en la Segunda Declaración de la Selva Lacandona, los zapatistas lanzaron a la sociedad civil nacional e internacional la “Convocatoria para la Convención Nacional Democrática”.

Así las cosas, el 16 de junio de 1994 Manuel Camacho Solís renunció como Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, por lo que el 23 de junio Jorge Madrazo es nombrado el nuevo Comisionado para la Paz en Chiapas, cuyo nombramiento fue aceptado por el EZLN en julio siguiente.

El 1º de diciembre de 1994, toma posesión como Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León y el 14 de diciembre un grupo de legisladores integró la Comisión para el Diálogo y la Mediación por la Paz.

El 1º de enero de 1995 el CCRI-CG del EZLN lanza su “Tercera Declaración de la Selva Lacandona”, en ella se toca un punto de vital importancia en este conflicto, que probablemente represente el más grande obstáculo para solución del mismo, esto es, la demanda de la “autonomía de los pueblos indígenas”; a este respecto los zapatistas señalaron lo siguiente:

“...La única forma de incorporar con justicia y dignidad, a los indígenas a la Nación, es reconociendo las características propias en su organización social, cultural y política. Las autonomías no son reparación, son integración de las minorías más humilladas y olvidadas en el México contemporáneo. Así lo ha entendido el EZLN desde su formación y así lo han mandado las bases indígenas que forman la dirección de nuestra organización”³⁴.

Por otra parte, en la Declaración en comento los zapatistas llamaron a la formación de un “Movimiento para la Liberación Nacional” en el que se incluía a la Convención Nacional Democrática, cuya finalidad sería la instauración de un gobierno de transición democrática, un nuevo constituyente, una nueva Constitución y la destrucción del sistema del partido del Estado.

³⁴ EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Tercera Declaración de la Selva Lacandona “A un año del alzamiento zapatista...” [en línea], México, 1997 [citado 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>>

El 15 de enero de 1995 se establecieron los primeros contactos del nuevo gobierno federal a través de una reunión en la Selva Lacandona del Secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma con el EZLN, en la que se comprometen a buscar condiciones para reanudar el diálogo. Pero muy pronto Zedillo se olvidó de su compromiso y lanzó una ofensiva militar contra los zapatistas. El 8 de febrero de 1995, anunció que se han desenmascarado a algunos líderes del movimiento y que se habían librado varias órdenes de aprensión, por lo que varias comunidades indígenas huyen hacia las montañas, y el EZLN responde con un llamado para detener la guerra. Luego de varias movilizaciones civiles que demandaban retomar la solución política del conflicto, el EZLN condiciona la reanudación del diálogo a la salida del ejército mexicano de la selva y la anulación de las órdenes de aprehensión.

“El Presidente Ernesto Zedillo y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación en el Estado de Chiapas el 1º de marzo de 1995 firmaron la iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, que sería enviada al Congreso de la Unión para su discusión el 6 de marzo”³⁵, de tal suerte que el 11 de marzo de 1995 fue publicada dicha Ley en el Diario Oficial de la Federación³⁶.

³⁵ FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina. “Cronología de cuatro años de levantamiento del EZLN” [en línea], diciembre 1997 [citado: 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>>

³⁶ “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, Diario Oficial de la Federación, tomo CDXCVIII, No. 9, 11 de marzo de 1995, pp. 2-4.

El 22 de marzo de 1995 el gobierno federal envía al EZLN, a través de la Comisión Nacional de Intermediación, su propuesta de “Bases para el Diálogo y la Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación”, dando como resultado la firma de ambas partes en el conflicto, del “Protocolo de Bases para el Diálogo y Negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, el 9 de abril de 1995, en el cual acuerdan reunirse el 20 de abril en San Andrés Sacamch'en; no obstante , el diálogo inicia hasta el día 22 de abril, debido a que el gobierno alegó falta de garantías, en razón de la presencia de miles de indígenas simpatizantes del EZLN, sin embargo no se logra llegar a algún acuerdo.

Después de varios intentos por llegar a acuerdos y de que el EZLN inicie una consulta sobre la problemática de los indígenas, el 5 de septiembre de 1995, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que había sido reconocida por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, invita al EZLN a participar en el Diálogo para la reforma del Estado, por lo que el EZLN propone la instalación de las siguientes mesas de trabajo:

Mesa 1. Derechos y cultura indígena.

Mesa 2. Democracia y justicia.

Mesa 3. Bienestar y desarrollo.

Mesa 4. Conciliación en Chiapas.

Mesa 5. Derechos de la mujer en Chiapas.

Mesa 6. Cese de hostilidades.

No es sino hasta el 2 de octubre de 1995 que se reanudan las pláticas de paz entre el gobierno federal y el EZLN y se fijan las reglas para la instalación de las mesas de trabajo, dando inicio los trabajos de la Mesa 1. “Derechos y cultura indígena”, el 18 de octubre de ese mismo año, para lo cual se instalan a su vez, seis grupos de trabajo:

1. Derechos y cultura indígena
2. Garantías de justicia a los indígenas
3. Participación y representación política de los indígenas
4. Situación, derecho y cultura de la mujer indígena
5. Acceso a los medios de comunicación y
6. Promoción y desarrollo de los pueblos indígenas.

Los que serían llamados Diálogos de San Andrés se llevaron a cabo en la población de San Andrés Larráinzar, en los Altos de Chiapas, la cual fue reconocida por los indígenas como San Andrés San Kanchén de los Padres, y tuvieron como principal característica que la delegación del EZLN estuvo asesorada por importantes personalidades de la sociedad civil y de los movimientos sociales, y entre ellos los más importantes especialistas en el tema. En ese marco se reunió además un evento especial para ampliar el debate. El 14 de diciembre de 1995 la COCOPA y el EZLN firman la

convocatoria para el Foro Especial sobre Derechos Indígenas, cuya celebración fue programada del 3 al 8 de enero en San Cristóbal de las Casas, el cual se llevó a cabo exitosamente.

El 1º de enero de 1996 el CCRI-CG del EZLN, lanzó su “Cuarta Declaración de la Selva Lacandona”, en la que hace un llamado a los miembros de la sociedad a participar en una fuerza política nacional, denominada Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), que nace como una “organización civil y pacífica, independiente y democrática, mexicana y nacional, que lucha por la democracia, la libertad y la justicia en México... una nueva fuerza política con base en el EZLN... que no aspire a la toma del poder... que no sea un partido político... El EZLN no desaparece, pero su esfuerzo más importante irá por la lucha política”³⁷.

Finalmente, el 16 de febrero de 1996, como resultado de los trabajos de la Mesa 1. Derechos y cultura indígena y del Foro Nacional Especial de Cultura y Derechos Indígenas, el gobierno federal y el EZLN firmaron los Acuerdos sobre Derecho y Cultura Indígena, también conocidos como los primeros Acuerdos de San Andrés, que trajeron como consecuencia la elaboración de las iniciativas tanto de la COCOPA como del gobierno federal para las reformas constitucionales en materia indígena, que culminarían con las reformas

³⁷ EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Cuarta Declaración de la Selva Lacandona “Hoy decimos: ¡Aquí estamos!” [en línea], México, 1997 [citado: 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>>

constitucionales del 14 de agosto de 2001, de todo lo cual hablaremos en el siguiente capítulo.

A reserva de lo anterior, es pertinente mencionar que concluidos los trabajos de la Mesa 1. Derechos y cultura indígena, como era lógico, se pretendía iniciar las negociaciones y diálogo correspondiente a la Mesa 2. “Democracia y justicia”, las cuales dan inicio al 21 de marzo de 1996, sin embargo, el gobierno federal se rehúsa a tocar el tema y pretende pasar al siguiente tema, por lo que tal actitud aunada a otras circunstancias, como es sentenciar a miembros zapatistas presos en 1995, por delitos de “terrorismo”, el EZLN suspende su participación en el diálogo.

Así mismo, cabe señalar que “el 12 de julio de 1996 el gobierno federal y el EZLN acordaron modificar el ‘marco jurídico’ que debe regir el proceso de diálogo. En este ‘nuevo marco jurídico’ que reglamenta los diálogos de San Andrés se precisa que, en una primera etapa y a través de cuatro mesas de trabajo, las partes involucradas deben analizar y proponer alternativas, para resolver los problemas de carácter social, económico, político y cultural que originaron el conflicto”³⁸, siendo esas cuatro mesas de trabajo las siguientes: 1. Derechos y Cultura Indígena, 2. Democracia y justicia, 3. Bienestar y desarrollo y 4. Situación de la mujer en Chiapas.

³⁸ Cfr. Cit. por PERALTA VARGAS, Beatriz. Tesis de Licenciatura El Derecho al ejército de la libre determinación y a la práctica de la autonomía de los pueblos indígenas de Chiapas, UNAM – ENEP Acatlán, México, 2000, pág. 137.

Durante varios meses no fue posible reanudar el diálogo por lo que el 2 de septiembre de 1996, el EZLN emitió un comunicado en el que dio a conocer las cinco condiciones que planteaba para regresar a la mesa de negociación siendo dichas condiciones las siguientes:

1. Cumplimiento de los acuerdos sobre derechos y cultura indígena.
2. Presentación de propuestas serias y concretas sobre el tema “Democracia y justicia”, por parte del gobierno federal.
3. Liberación de los presos acusados de ser zapatistas.
4. Fin de la guerra de baja intensidad, esto es, la persecución militar y policíaca, así como desarme y desaparición de grupos paramilitares.
5. La integración de una comisión gubernamental con capacidad de interlocución y resolución, y respetuosa de la delegación zapatista.

Los primeros días de noviembre de 1996 se instaló la Comisión de Seguimiento y Verificación, de tal manera que se logra la reunión de la COCOPA y el EZLN, y se consensó que fuese la COCOPA quien elaborase la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, en el entendido, por un lado, de que ni el EZLN ni el gobierno federal podrían cambiarle ni una coma al texto elaborado por los legisladores de la COCOPA y, por el otro, de que éstos llevaban el compromiso de sus respectivos grupos parlamentarios para

elevarla a rango constitucional. No obstante, el gobierno de Ernesto Zedillo, una vez redactado el texto, faltó a su compromiso y se negó a aprobarlo.

El nuevo gobierno de Vicente Fox, quien se había comprometido durante su campaña electoral a cumplir los Acuerdos de San Andrés y resolver el conflicto, lejos de ello envió el texto de la COCOPA al Congreso pero recomendándole a los legisladores que no lo aprobaran, y así se llegó a la reforma constitucional de 2001, que para el EZLN y las organizaciones indígenas no fue sino una “contrarreforma”.

CAPÍTULO III.

MARCO JURÍDICO VIGENTE.

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución de 1917 fue expedida para reformar la Constitución del 5 de febrero de 1857. Desde su promulgación, la Constitución de 1917 contaba con los capítulos denominados “De las Garantías Individuales”, “De los Mexicanos” y “De los ciudadanos mexicanos”; consagraba la prohibición a la esclavitud; el derecho a la educación libre y laica; la libertad de trabajo, de expresión, de imprenta; el derecho de petición, de asociación; la libertad de tránsito; prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, así como la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, el derecho a no ser molestado; la prohibición de las penas de mutilación, infamia, marcas, azotes, palos, de la pena de muerte, de cualquier tipo de tortura; la libertad de creencias; prohibición a la existencia de monopolios y la suspensión de garantías individuales en los casos que la propia constitución establecía, todas estas disposiciones que aún permanecen vigentes.

3.1.1 Artículo 27 Constitucional.

Especial atención merece el artículo 27 de la Constitución de 1917, que en su texto original establecía la abolición de latifundios y la dotación de tierras a favor de los campesinos y de las comunidades:

“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y agua, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por

tanto se confirmarán las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determine la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras, y

...

VII. se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, revoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencias, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo, y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas

las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituidas a estas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional, en el caso de que, con arreglo a dicho decreto no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionados, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856, o poseídas a nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimientos y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se hayan hecho el fraccionamiento.

...

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras, bosques y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las

*necesidades de su población; sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados*³⁹.

No obstante lo anterior, el artículo 27 ha sido objeto de muchos y muy variadas reformas que han dejado de lado las aspiraciones zapatistas del México revolucionario y que al mismo tiempo han significado el abandono de los pueblos indígenas y campesinos, así tenemos por ejemplo, las siguientes:

a) Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de enero de 1934.- Los términos “condueñazgos, pueblos, congregaciones, tribus, rancherías”, desaparecen para emplear en su lugar el término “núcleos de población”, asimismo, se deroga la Ley de 6 de enero de 1915 y se establece que los núcleos de población que de hecho o por derecho guardaran el estado comunal, así como los que hubiesen sido dotados o restituidos en sus tierras, contarán con capacidad jurídica propia.

b) Adición publicada en el DOF el 6 de diciembre de 1937.- Se estableció que todas las cuestiones (controversias) por límites de terrenos comunales entre núcleos de población serían de jurisdicción federal, ya sea que se

³⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989, ed. Décimo quinta, Ed. Porrúa, México, 1989, págs. 884, 885, 887, 888.

resolvieran por arbitraje ante el Ejecutivo Federal, o bien, jurídicamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Reforma Publicada en el DOF el 12 de febrero de 1947.- Por virtud de esta reforma se protegen los intereses de latifundistas, de empresarios primordialmente extranjeros y en general de la burguesía agraria; representa para los pueblos y comunidades indígenas, así como campesinos, una “contrarreforma agraria”.

A mayor abundamiento, con la reforma de 1947, las fracciones X, XIV y XV del artículo 27 constitucional, permitieron a los latifundistas contar con superficies de tierra de hasta 300 hectáreas, la interposición de juicio de amparo en los casos en que se les hubiera expedido certificado de inafectabilidad e inclusive exceder los límites de la pequeña propiedad establecidas en la misma reforma, esto último, en virtud de que no obstante establecerse límites a la pequeña propiedad al mismo tiempo se consignó lo siguiente:

“...

XV. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquier otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aún cuando, en

*virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley*⁴⁰.

Adicionalmente, nos parece pertinente citar como un dato importante que durante “este periodo, les fueron entregados a los pequeños propietarios 11 957 certificados de inafectabilidad que amparaban más de un millón de hectáreas”⁴¹.

d) Reforma publicada en el DOF el 6 de febrero de 1976.- En esta reforma se plasma una de tantas buenas intenciones al establecer en el párrafo tercero del multicitado artículo 27 constitucional el derecho de la Nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de “lograr el desarrollo equilibrado del país y **el mejoramiento de las condiciones de una vida de la población rural y urbana**”⁴², y consecuentemente, el establecimiento de medidas para “ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques”⁴³.

⁴⁰ Ibidem, pág. 832.

⁴¹ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Los triquis de Oaxaca en estudio del caso, op. cit., pág. 143.

⁴² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ed. Porrúa, México, 2002, p.p. 31-32.

⁴³ Ibidem, pág. 32.

e) Adición publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983.- Esta adición pretende incluir de manera activa en el desarrollo nacional a la población rural, estableciendo en su parte conducente, lo siguiente:

“ ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Así mismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”⁴⁴.

f) Reforma publicada en el DOF el 6 de enero de 1992.- Por virtud de dicha reforma se adicionaron y modificaron el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, VII, XV, XVIII y XIX del artículo 27 constitucional.

Probablemente el aspecto más relevante de la reforma en comento lo constituye el hecho de que con ella se materializó la declamación del entonces presidente de la República Carlos Salinas de Gortari; en el sentido de que el

⁴⁴ Ibidem, pág. 41.

“reparto agrario” había terminado por no existir más tierras que repartir, así como la supresión de crear nuevos núcleos de población.

Vale la pena mencionar que previo a la entrada en vigor de la citada reforma, las principales acciones agrarias eran las siguientes:

1. Dotación de bosques, tierras y aguas.
2. Restitución de bosques, tierras y aguas.
3. Ampliación de dotación de bosques, tierras y aguas.
4. Creación de nuevos núcleos de población.
5. Conflicto por límites en los terrenos de los campesinos.

Así tenemos que el tercer párrafo del artículo 27 fue modificado a efecto de suprimir las acciones agrarias de dotación y ampliación de bosques, tierras y aguas así como la creación de nuevos núcleos de población; asimismo, se cambio en término “pequeña propiedad agrícola en explotación” por “pequeña propiedad rural”, de tal suerte que las implicaciones de dicha modificación no requieren mayor explicación pues queda claro que existen millones de campesinos y/o indígenas que demandan una porción de tierra y que el “desarrollo de la pequeña propiedad rural” no será únicamente de uso agrícola, si no de otros tantos muy variados que pudieran incluso comprender las tierras que Carlos Humberto Durand Alcántara denomina “tierras incultas u ociosas en manos de latifundistas”.

Por otra parte, con la modificación a las fracciones IV y VII actualmente se permite que las sociedades mercantiles por acciones sean propietarias de terrenos rústicos; que existan inclusive tierras en las que participe inversión extranjera, esto es, se diseñó el acceso de los extranjeros a las tierras rústicas mexicanas; se incrementaron los “límites” de la propiedad individual y sobre todo, se estableció en la fracción VII, irónicamente que: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, y al mismo tiempo se facultó a ejidatarios y comuneros para asociarse con “terceros” y otorgar el uso de sus tierras, e inclusive, tratándose de ejidatarios, de “trasmitir” sus derechos parcelarios. A mayor abundamiento, se abren posibilidades para la venta de las pocas tierras indígenas, considerando que en su mayoría son ejidales.

Por todo lo anterior, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en los “Compromisos por la Paz”, señala al respecto:

“El artículo 27 de la Carta Magna debe respetar el espíritu original de Emiliano Zapata: la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan. No para los latifundistas. Queremos que las grandes cantidades de tierra que están en manos de finqueros y terratenientes nacionales y extranjeros y otras personas que ocupan muchas tierras pero no son campesinos, pasen a manos de nuestros pueblos que carecen totalmente de tierras, así como está establecido en nuestra ley agraria revolucionaria.”

La dotación de tierras debe incluir maquinaria agrícola, fertilizantes, insecticidas, créditos, asesoría técnica, semillas mejoradas, ganado, precios justos a los productos del campo como el café, maíz y frijol. La tierra que se reparta debe ser de buena calidad y debe contar con carreteras, transporte y sistemas de riego. Los campesinos que ya tienen tierras también tienen derecho a todos los apoyos que se mencionan arriba para facilitar el trabajo en el campo y mejorar la producción. Que se formen nuevos ejidos y comunidades. La reforma salinista al 27 constitucional debe ser anulada y el derecho a la tierra debe volver a nuestra Carta Magna⁴⁵.

3.1.2 Artículo 4º Constitucional.

En abril de 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari instaló la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista, con el objeto de que elaborara una propuesta de reforma constitucional para reconocer en nuestra Ley Suprema la existencia de los pueblos indígenas, es así como dicha Comisión propuso cinco puntos que integrarían una adición al artículo 4º Constitucional, siendo éstos los siguientes:

⁴⁵ Cit. por GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario, op.cit. 133-134.

“ 1. La declaración de que la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multirracial.

2. La declaración de que el Estado reconoce el derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social.

3. La declaración de que en la legislación federal, estadual (así) y municipal se establecerán las normas, medidas y procedimientos para la protección, preservación y promoción de la cultura, las lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social.

4. La declaración de que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.

5. La declaración sobre la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente⁴⁶.

Derivado de lo anterior, la propuesta de adición al artículo 4º Constitucional se concretó con la redacción de dos párrafos que a la letra dicen:

⁴⁶ Cit. por DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios y Derechos Consuetudinario Indígena. Los Triquis de Oaxaca un estudio del caso, op.cit. pág. 139.

La Nación mexicana tiene una composición étnica plural, sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los Estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preservan y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomará en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto”⁴⁷.

En diciembre de 1990 el presidente Carlos Salinas de Gortari presentó a la Cámara de Diputados su iniciativa de adición al artículo 4º constitucional, consistente en la adición de un primer párrafo y el corrimiento de los párrafos que en ese momento lo integraban, de tal manera que tan sólo 22 días después

⁴⁷ Cit. por PEREZNIETO CASTRO, Leonel (Compilador). Reformas constitucionales y modernidad nacional. “Los Derechos de los Grupos Indígenas en la Constitución. (La adición al artículo 4º)”, Ed. Porrúa y Cambio XXI Fundación Mexicana A.C., México, 1992, pág.84.

de haberse publicado la reforma al artículo 27 constitucional, esto es, el 28 de enero de 1992, se publicó la reforma al artículo 4º; cuya redacción en sus parte conducente quedó de la siguiente manera:

“Artículo 4º.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”⁴⁸.

La importancia de esta reforma radica básicamente en el fin de la concepción de un Estado Mexicano homogéneo y el reconocimiento de un Estado-Nación heterogéneo, integrado por la voluntad de varios pueblos, esto es, se reconoce que nuestro origen se encuentra en la voluntad de nuestros pueblos indígenas, de nuestros 56 grupos étnicos, y además, con dicha reforma se establecen las bases para el reconocimiento de los derechos indígenas y particularmente de la autodeterminación de dichos pueblos.

⁴⁸ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Ed. Alco, México, 1997, p.p. 7-8.

3.1.3 Reforma Constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, de 14 de agosto de 2001.

La reforma constitucional en materia de derechos indígenas fue el resultado de un larguísimo proceso, iniciado desgraciadamente con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1° de enero de 1994, en el Estado de Chiapas, el cual exigía la reivindicación de los derechos indígenas.

Es así, que después de acontecimientos violentos, se inició el diálogo entre el gobierno federal y el EZLN, previa la promulgación de la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, y luego de grandes dificultades se lograron firmar los “Acuerdos de San Andrés”, el 16 de febrero de 1996, en los cuales sólo se contemplan los acuerdos mínimos respecto de las múltiples demandas de los pueblos indígenas.

No obstante las importantes ausencias o carencias detectadas en los Acuerdos de San Andrés, los pueblos indígenas, en la celebración del Congreso Nacional Indígena el mes de octubre de 1996, acordaron impulsar las reformas constitucionales mediante las que se pretendían anexar de forma íntegra a nuestra Ley Suprema, los citados Acuerdos.

Fue precisamente la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la que se encargó de elaborar la iniciativa de reformas que sería presentada al poder

legislativo, en la que se recogieran las opiniones tanto del gobierno federal como del EZLN, sin embargo, una vez consensada la iniciativa propuesta, el gobierno federal realizó cambios radicales a dicha iniciativa, lo que llevó a la ruptura del diálogo y a quebrantar todo el proceso de paz. Todo ello provocó a su vez que no fuera posible presentar la iniciativa de reformas elaborada por la COCOPA en noviembre de 1996 en materia de derechos indígenas, durante la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, por lo que no fue sino hasta el inicio del sexenio del presidente Vicente Fox Quesada que dicha iniciativa fue presentada al legislativo mediante oficio No. 1604, de fecha 5 de diciembre de 2000, suscrito por Sergio Orozco Aceves, Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y fue turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, de la Cámara de Senadores, el día 7 de esos mismos mes y año.

Algunos miembros de las mencionadas Comisiones Unidas, integraron una Subcomisión de Análisis el día 19 de febrero de 2001, la cual coordinaría el trabajo del dictamen, sobre todo porque decidieron analizar simultáneamente las iniciativas que en materia de derechos indígenas habían presentado el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en marzo de 1998, el Ejecutivo Federal Ernesto Zedillo Ponce de León en ese mismo año, así como el Partido Verde Ecologista.

“La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas, así como la comparencia ante Comisiones Unidas del Secretario de Gobernación. El 23 de marzo la Cámara de Diputados invitó a los integrantes de las Comisiones Unidas, participantes en este dictamen, a que acudiesen a su recinto para que en reunión de comisiones escucharan los puntos de vista del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, en relación con sus opiniones respecto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

Un primer dato proveniente de las voces indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas consiste en la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan en el país. Diversidad de lenguas, concepciones del mundo, costumbres, normas, modos de representación. Maneras distintas de organizar su vida material y de agruparse. La mayoría como comunidades vinculadas a sus tierras, en algunos casos, todavía en lucha por ellas. Otros como pueblos asentados en tierras de su propiedad y con vínculos culturales y religiosos con su hábitat.

En consecuencia, conceptos diferentes de autonomía, preocupación por ejercerla en distintos ámbitos y de diversas maneras. En prácticamente todos

los casos, demandas de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, asistencia agropecuaria y de comercialización y abasto. En la gran mayoría de las organizaciones y los grupos una exigencia de mayor representatividad y participación de los indígenas. Importantes y numerosos testimonios acerca de una inadmisibles, pero todavía real y lacerante discriminación. Preocupación por el respeto a sus derechos humanos fundamentales, especialmente, de los grupos políticos, religiosos o de pertenencia étnica. Notables las denuncias sobre las condiciones de desigualdad de las mujeres indígenas y las recurrentes violaciones a sus derechos fundamentales.

Crucial la unanimidad de todos los grupos y organizaciones en el sentido de que la demanda de autonomía indígena no significa, de ninguna manera, intención de separarse de la Nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y las leyes del Estado mexicano”⁴⁹

Es así que la Subcomisión de Análisis elaboró un documento para su discusión en las Comisiones Unidas y finalmente decidió que todos los derechos que comprendía la iniciativa presentada por el Ejecutivo, debían reunirse en un solo artículo constitucional, proponiendo para tal efecto, que la reforma se plasmara en el artículo 2° de nuestra Carta Magna.

⁴⁹ SENADO DE LA REPÚBLICA-LVIII Legislatura (Cámara de Origen). “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, 25 de abril de 2001, mecanografiado, (Archivo de la Cámara de Senadores), pp. 4 a 6.

A decir de la Cámara de Senadores, la propuesta que resultó del dictamen realizado a la iniciativa de reforma en comento, “no solo recupera e integra la totalidad de los derechos que la iniciativa presidencial menciona, va más allá y realiza un esfuerzo por enriquecerla, en particular destaca el apartado “B” de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal y como lo señalan los Acuerdos de San Andrés”⁵⁰.

Después de haber hecho modificaciones trascendentales en la iniciativa presentada por el Ejecutivo –como veremos más adelante-, el 25 de abril de 2005, se aprobó un proyecto de Decreto que reformaba diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígenas, el cual pasó a la Cámara de Diputados como Cámara Revisora.

En la Cámara de Diputados, el asunto fue turnado para su estudio a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, el cual fue aprobado el mismo día de su recepción en la Cámara, esto es, el día 26 de abril de 2001, no sin antes haber manifestado que el reconocimiento de las demandas indígenas tal como se plasmaron en la iniciativa presentada por el

⁵⁰ Ibidem, pág. 9.

Ejecutivo podían implicar la división de la Nación y en consecuencia, movimientos de desagregación.

Como sabemos, por tratarse de una reforma constitucional, no basta que el proyecto de Decreto respectivo sea aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión, sino que se requiere seguir el procedimiento establecido en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, una vez aprobado el proyecto por el Congreso de la Unión, se debe obtener la votación de las Legislaturas de los Estados, de manera que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, haga el cómputo de los votos de las legislaturas, y de ser el caso, la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En cumplimiento al procedimiento aludido, el 18 de julio de 2001, la Comisión Permanente procedió a tramitar la Declaratoria de aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, toda vez que se recibieron oficios de los Congresos de los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Baja California Sur, Guerrero Hidalgo, México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, manifestando los 16 primeros, su aprobación al proyecto de Decreto, y los 8 restantes estar en contra de las reformas y adiciones propuestas.

Aprobado el Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reforma en su integridad el artículo 2°, y se deroga el párrafo primero del artículo 4°; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18; un último párrafo a la fracción III del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasó al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales. Finalmente, dichas reformas y adiciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001.

3.1.3.1 Proyecto de reformas constitucionales a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 en materia indígena, presentada por el presidente Vicente Fox Quesada el 5 de diciembre de 2000.

Por cuestión de método y como introducción al presente tema, consideramos pertinente transcribir la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de 2000 y que no debemos olvidar, fue la elaborada por la COCOPA en noviembre de 1996.

Exposición de Motivos.

“A partir del primero de diciembre pasado, el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y no con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el Estado de Chiapas.

México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que la integran la Nación.

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las

más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de

documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documentos (así) fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben (así) en

el marco nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.

La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adeudar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas -reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4° constitucional-, se propone sin menoscabo

de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalen los Poderes supremos de nuestra Unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los "territorios" de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdiccionales separadas del territorio nacional. En ellos sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional

corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la Nación mexicana.

El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en sentido de jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.

Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional. Sostener lo contrario implicaría que las propuestas de modificación a la

Ley Fundamental estarían viciadas de inconstitucional, y ello anularía cualquier posibilidad de cambio de nuestro orden jurídico. Lo que es más, ese criterio supondría la existencia de contenidos vedados a un Poder que no debe tenerlos; el Constituyente Permanente, quien es depositario de la soberanía popular y sobre el cual no existe poder estatal jerárquicamente superior. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que diga el Poder Constituyentes es la Constitución.

Sé que la solución integral a esa situación no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas. Es indispensable seguir avanzando para poner fin a la situación de discriminación y marginación de los indígenas, así como para hacer realidad y darle plena eficacia a la superación de las diferencias impuestas por el propio orden jurídico.

Por ello, de manera paralela a la reforma constitucional propuesta, el Estado debe adoptar una política integral tendiente a que los indígenas, considerados individual y colectivamente, tengan acceso a nuevas oportunidades de superación.

Como primer muestra del nuevo ánimo que orientará la actividad del Ejecutivo Federal, he ordenado el repliegue de buen número de tropas del Ejército Mexicano en la zona de conflicto en el Estado de Chiapas.

En los próximos días y semanas, la sociedad y los pueblos indígenas serán testigos de más acciones que buscarán contribuir a la distensión y al reencuentro del Estado nacional con los pueblos indígenas. Otra vez intento que el nuevo gobierno hable con hechos concretos y no con declaraciones que se pierden en el olvido.

Todos actos del nuevo gobierno estará (sic) guiado por el respeto, la inclusión y la pluralidad. Sin ello, será imposible alcanzar el desarrollo humano y el bienestar, requisitos indispensables para conseguir la paz, la justicia social y la plena unidad de todos los mexicanos.

Como Presidente de la República, demuestro mi compromiso con las acciones, porque éstas son siempre el discurso más elocuente...⁵¹

De la simple lectura de la exposición de motivos, podemos apreciar los siguientes puntos:

- La iniciativa reafirma que nuestra Nación tiene una composición pluricultural y por lo tanto hace oficial la posición del ejecutivo de dejar atrás la política integracionista que se había venido aplicando a la problemática

⁵¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena", 05 de diciembre de 2000, mecanografiado, (Archivo Cámara de Senadores), pp. 1-8.

indígena, es decir se rechazan las acciones de asimilación forzosa y se reconoce el derecho a la diferencia.

- Se reconoce el fenómeno mundial que constituye la discriminación, miseria, y en suma la situación deplorable en la que viven las comunidades y pueblos indígenas, así como la existencia de acciones tendientes al etnocidio.
- Que el documento que contiene importantes acuerdos entre los pueblos indígenas y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, son los Acuerdos de San Andrés (ASAL), firmados en 16 de febrero de 1996.
- Que la COCOPA elaboró la iniciativa de reformas que nos ocupa, tomando como base los ASAL, y que dicha iniciativa fue aceptada por el EZLN, debido a que se les reconocería a los pueblos indígenas su autonomía.
- El ejecutivo federal, manifiesta que su compromiso es reconocer a los pueblos indígenas como parte del Estado mexicano y garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo.
- En síntesis, la iniciativa comprende lo siguiente:

a) Reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

b) Establecimiento de mecanismos de acceso a la representación política.

c) Acceso a recursos materiales que contribuyan a su desarrollo.

d) Acceso a la administración de justicia (defensa jurídica).

e) Derecho a la educación.

f) Protección de sus derechos, usos, costumbres y en general a su especificidad cultural.

- Dentro de la iniciativa se hacen las siguientes aclaraciones:

I.- La iniciativa respeta y busca la unidad nacional, por lo que el reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas no menoscaba la soberanía nacional y es acorde con el marco constitucional.

II.- En el mismo sentido, la iniciativa afirma que no prevé siquiera la posibilidad de crear un Estado o Estados dentro del Estado mexicano.

III.- El hecho de que se proponga el uso de sus sistemas normativos para la regulación y solución de conflictos internos, no implica la creación de fueros especiales para los indígenas, pues sus resoluciones se someterán a la convalidación por las autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano.

IV.- Al hacer alusión a los “territorios” de los pueblos indígenas no se está creando una jurisdicción separada del territorio nacional pues los mismos

siguen siendo territorio de la nación mexicana en términos del artículo 27 constitucional.

V.- El reconocimiento de la organización de comunidades indígenas dentro de los municipios no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno.

VI.- El ejecutivo está plenamente consciente de que la solución integral de la situación indígena no se limita a reformas jurídicas.

Es así que el proyecto de decreto que proponía la COCOPA a través del ejecutivo federal comprendía reformar y adicionar el artículo 4° constitucional, así como adicionar los artículos 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de nuestra Carta Magna.

El artículo 4° constitucional era quizá el más importante de esta iniciativa pues en el se concentraba el reconocimiento de un cúmulo de derechos de vitalísima importancia para los pueblos indígenas, como son su derecho a la libre determinación y a la autonomía, a aplicar sus sistemas normativos en el ámbito interno, elegir sus autoridades y formas de gobierno interno, fortalecer su participación política, usar y disfrutar los recursos naturales de sus territorios, preservar su identidad y contar con medios de comunicación, sin omitir mencionar que es precisamente en este artículo donde se daba un concepto acerca de quienes son los pueblos indígenas.

En el artículo 18 constitucional se establecía la posibilidad de que los indígenas pudieran compurgar sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio.

En el artículo 26 constitucional se prevé la creación de mecanismos para que los pueblos indígenas sean tomados en cuenta en los planes y programas de desarrollo, además de garantizarles su acceso a la distribución de la riqueza.

Para asegurar la participación y representación políticas de los pueblos indígenas, en el artículo 53 se proponía establecer la obligación de considerar la ubicación de los mismos para establecer demarcaciones territoriales tanto de los distritos uninominales como de las circunscripciones electorales plurinominales.

Como facultad del Congreso se adicionaba en el artículo 73 constitucional, la consistente en expedir leyes que establecieran la concurrencia entre los tres niveles de gobierno respecto de los pueblos y comunidades indígenas.

Se reitera la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de planes de desarrollo, como son los del ámbito municipal, asimismo, se prevé que los pueblos indígenas puedan ejercer su libre determinación y autonomía en distintos ámbitos y niveles; se reconoce a las comunidades indígenas como entidades de derecho público y se prevé la

transferencia paulatina de recursos para que sean los propios pueblos los que los administren; se reconoce la facultad de asociación de municipios pertenecientes a un pueblo indígena; se reitera su derecho de elegir a sus autoridades, representantes y formas de gobierno, asimismo se prevé la posibilidad de remunicipalizar los territorios en que se ubiquen pueblos indígenas, todo ello conformaba la propuesta de adición al artículo 115 constitucional.

Finalmente en el artículo 116 constitucional, para garantizar la representación política de los pueblos indígenas en las legislaturas de los Estados, se pretendía establecer la obligación de ajustar los distritos electorales conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

Como veremos en el siguiente punto, a pesar de las buenas intenciones de esta propuesta, y por supuesto, también de sus carencias, no fue aprobada en sus términos por el Congreso de la Unión, pues realizó cambios importantes antes de someterla a la consideración de las legislaturas de los Estados.

3.1.3.2 El Artículo 2° Constitucional.

Previo al análisis del artículo 2° constitucional, vigente a partir del 15 de agosto de 2005, es pertinente hacer los siguientes comentarios:

Siendo la Cámara de Senadores la cámara de origen de la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, presentada por el Ejecutivo Federal el 05 de diciembre de 2000, fue ella la que realizó modificaciones a la misma para que después pasara a la cámara de diputados como cámara revisora, esta última la cual aprobó el proyecto sin hacer modificaciones, procediendo la Comisión Permanente a tramitar la declaración de aprobación por la mayoría de los Estados, de tal manera que la iniciativa proponía modificaciones a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116, y la reforma aprobada comprendió los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115, es decir, se omitió tocar la redacción de los artículos 26, 53, 73 y 116.

La razón de que únicamente fueran modificados los artículos 1°, 2°, 4°, 18 y 115 constitucionales, es que, como habíamos mencionado con anterioridad, la Cámara de Senadores decidió englobar en un solo artículo la reforma en materia indígena, de tal suerte que el texto del artículo 2° fue el que concentró las principales reformas propuestas por el ejecutivo y modificadas por el senado, no obstante, para ello hubo que reacomodar los textos que originalmente correspondían a los artículos 2° y 4°, es así que se vio involucrado el artículo 1° en la multicitada reforma, ya que el texto que originalmente constituía el artículo 2° pasó a ser el segundo párrafo del artículo 1°, además de que se incorporó un tercer párrafo donde se comprende el derecho a no ser discriminado, este último, que no estaba contemplado en la

iniciativa de reformas; asimismo, parte de lo que era el primer párrafo del artículo 4°, pasó a ser parte del segundo párrafo del reformado artículo 2°.

Por otra parte, el artículo 18 constitucional fue adicionado con un sexto párrafo, el cual no fue precisamente una reforma exclusiva en materia indígena, toda vez que, mientras la iniciativa se refería a que “los indígenas” podrían compurgar sus penas en establecimientos cercanos a sus domicilios, la adición no hace alusión específica a los indígenas y en cambio, se dispuso que “los sentenciados”, podrían en su caso, compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio; situación que beneficia no solo a los indígenas sino a todos los que tengan la calidad de sentenciados, esto es, se comprende un sector más amplio y se respeta la generalidad como característica de toda norma jurídica.

El artículo 115 constitucional también fue objeto de una pequeña adición en la que se estableció que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrían coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la Ley , lo cual a diferencia de la iniciativa, limita el derecho de asociación de los pueblos indígenas pues esta última preveía la posibilidad de asociación de los pueblos indígenas incluso de varios municipios, con el fin de coordinar sus acciones, y aún más, se preveía la posibilidad de remunicipalizar los territorios de los pueblos indígenas, esto es, aún cuando el fin de la asociación pareciera ambiguo al señalar “a fin de coordinar sus acciones”, se

entendía que se refería a sus facultades en su ámbito interno y con la reforma se limitó la asociación a la demarcación municipal estableciendo como fin el siguiente: “para los efectos que prevenga la Ley”; luego entonces habría que preguntarse ¿cuál Ley?, he allí un problema típico para la efectiva aplicación de las disposiciones en comento.

Respecto de los artículos 26, 53, 73 y 116 podemos mencionar que la obligación de establecer mecanismos para tomar en cuenta a los pueblos indígenas en la elaboración de planes y programas de desarrollo así como la garantía de su acceso equitativo a la distribución de la riqueza que se proponían en la iniciativa, fueron omitidas en la reforma aprobada, asimismo, la obligación de tomar en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas para establecer las demarcaciones de los distritos uninominales que se comprendían como adición al artículo 53, en la reforma aprobada pasó a ser el artículo tercero transitorio; la facultad de que se pretendía dotar al Congreso de la Unión relativa a legislar en cuanto a la competencia de los tres niveles de gobierno en relación con las cuestiones de los pueblos y comunidades indígenas con la finalidad de dar cumplimiento a las reformas constitucionales propuestas para los artículos 4° y 115 tampoco fue aceptada por la Cámara de Senadores, aunque no quisiéramos pensar que fue para no tener sobre sus espaldas la carga que para ellos representa ser los encargados de iniciar el proceso de cumplimiento de dichas normas.

Una vez dicho lo anterior, procederemos al análisis del actual artículo 2° Constitucional.

Este artículo 2° inicia con una frase que evidencia la renuencia de los legisladores por reconocer la autonomía de los pueblos indígenas, ya sea por temor a ya no poder someterlos, o bien, a una posible segregación, pues dispone: “La nación mexicana es única e indivisible”. A este respecto vale la pena recordar el lema empleado por los indígenas recién salió a la luz el conflicto armado en Chiapas, y que fue mencionado en el Congreso Nacional Indígena celebrado en octubre de 1996, “Nunca más un México sin nosotros”; aunque no creemos necesario mayores explicaciones, permitámonos hacer la misma interrogante que plantea el Doctor en filosofía Luis Villoro, ¿Eso es escisión?

En el segundo párrafo encontramos una definición de lo que son los pueblos indígenas, que indica que son aquellos “que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual de país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”; esta definición dejó fuera a las poblaciones que habitaban el país antes de que se establecieran las fronteras (situación que si contemplaba la iniciativa de la COCOPA), aunque retomo lo dispuesto por el convenio 169 de la OIT. Algunos afirman que al limitar la definición de pueblos indígenas a las poblaciones que habitaban el territorio actual, tiene como fin evitar la

extraterritorialidad de las normas, lo cual es comprensible. El tercer párrafo del artículo en comento, fue una adecuación positiva realizada por el senado en atención a lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, vigente actualmente en nuestro país, pues se estableció que la conciencia de identidad indígena sería el criterio para determinar el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas, aspecto que aunque es bastante subjetivo sirve de referencia para su puesta en práctica.

En seguida, el cuarto párrafo del artículo 2° establece la definición de comunidades que integran los pueblos indígenas que señala que “son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”; sobre el particular, podemos resaltar que existen comunidades que no necesariamente se ubican en un territorio pues sus miembros se encuentran dispersos, por ejemplo encontramos indígenas en el Distrito Federal, inclusive podemos hablar de indígenas migrantes, y no por ello deben excluirse de la aplicación o respeto de sus derechos como integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

En este mismo orden de ideas no debemos pasar por alto que desde nuestro punto de vista los derechos reconocidos a los pueblos y/o comunidades indígenas son primordialmente de carácter colectivo pues en lo individual todos

los indígenas gozan de las garantías individuales a que tienen derecho como ciudadanos mexicanos.

En el quinto párrafo del artículo 2°, se consigna que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y Leyes de las Entidades Federativas, lo cual nuevamente denota la preocupación de los senadores por una "posible separación", pues es seguramente por ello que relevaron su reconocimiento como pueblos indígenas autónomos al orden local, dejando paralizado el ejercicio de los derechos de dichos pueblos hasta que las legislaturas de los Estados realicen las reformas pertinentes.

En el sexto párrafo podemos apreciar que inicia un apartado A, y es que debemos mencionar que los legisladores decidieron dividir las disposiciones de este artículo en los apartados A y B.

El apartado A contiene una serie de derechos relacionados con el reconocimiento a su derecho a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía, es decir básicamente se trata de obligaciones de no hacer, pues son disposiciones tendientes a propiciar una actitud no intervencionista por parte del Estado; algunos doctrinarios manifiestan que en este apartado se contienen "derechos de autogobierno" precisamente por su relación con la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. El apartado B a diferencia del A, prevé obligaciones de hacer por parte del Estado en sus tres niveles de

gobierno, que se relacionan básicamente con políticas sociales o programas de asistencia social para cubrir y mejorar las necesidades de los indígenas, entre otros, de vivienda, salud, educación, etcétera, y que algunos denominan como “derechos poliétnicos” pues tienden a eliminar prácticas discriminatorias y buscar condiciones de igualdad de oportunidades.

Retomando el tema relativo al contenido del apartado A del artículo 2° constitucional, podemos comentar que el derecho a la libre determinación y autonomía que en él se reconoce es para las siguientes acciones:

1. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
2. Aplicar sus sistemas normativos en su ámbito interno, con la posibilidad de que en algunos casos sus procedimientos puedan ser validados.

En este punto, cabe destacar que la iniciativa de la COCOPA preveía como obligación del poder judicial convalidar sus procedimientos, juicios y decisiones, y en la reforma se remite a una “Ley” que se desconoce cuál es, y aún más, si existe, para que en su caso se dé la validación, es decir, existe la posibilidad de que sus decisiones, resoluciones o procedimientos no sean validados.

3. Elegir a sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno garantizando la participación de las mujeres.
4. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
5. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
6. Acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución, respetando derechos adquiridos por terceros. Asimismo, acceder al disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo los que correspondan a áreas estratégicas.

Respecto de esta disposición resulta pertinente hacer notar que en la iniciativa de la COCOPA se hablaba del uso y disfrute de los recursos naturales de “sus tierras y territorios”, inclusive se aclaraba que los territorios se referían al hábitat que ocupan o usan los pueblos indígenas, y en la reforma únicamente se habla de “los lugares que habitan y ocupan”, es decir se reduce la geografía a la que se refiere la disposición y adicionalmente se restringe su derecho de uso y disfrute a un derecho “preferente”. Igualmente en esta disposición que constituye la fracción VI del apartado A del artículo 2° constitucional, el legislador dejó claro que las tierras que ocupan no son de su propiedad si no

cuentan con el título que los ampare, e implícitamente dispuso que habrán de buscar la forma de hacerse de sus tierras aún cuando sabemos que muchas veces no tienen recursos para solventar sus necesidades de alimentación, esto último nos atrevemos a afirmarlo pues no obstante que se plantea implementar acciones que faciliten el acceso al financiamiento aún quisiéramos saber cómo lo van a pagar; para mayor claridad de lo expuesto veamos que el legislador en su parte conducente señaló textualmente: “Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad...”

7. Elegir en los municipios, representantes ante los ayuntamientos, para lo cual las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán ese derecho.

De lo anterior se desprende que los legisladores convirtieron un derecho de los pueblos indígenas, como lo es su participación y representación políticas en un derecho de ámbito local, por no decir que inclusive eliminó su derecho de participación política, ya que la disposición constitucional únicamente se refiere a la elección de representantes no así a la elección de sus autoridades municipales, pues aunque finalmente las autoridades municipales debieran ser sus representantes, la redacción de la fracción VII del artículo 2º constitucional no da lugar a una clara interpretación.

8. Acceder a la jurisdicción del Estado, con el derecho de ser asistidos por intérpretes.

Adicionalmente, como párrafo final del apartado A del artículo 2° constitucional se dispuso: “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Como podemos ver, la reforma convirtió los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas en materia local, pero más allá de ello vemos otro grave problema de esta disposición pues, si tomamos en cuenta que existen pueblos indígenas que se encuentran dispersos, o bien, ocupan el territorio de varios Estados, ¿cómo será posible que ejerzan sus derechos si cada Estado podrá “reglamentar” de diferente manera esos derechos?

Ahora bien, señala que igualmente las legislaturas de los Estados establecerán las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, situación que difiere enormemente de lo que proponía la iniciativa de la COCOPA, pues el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público se encontraba

directamente en la Constitución, específicamente en las adiciones propuestas al artículo 115 constitucional y sobre todo, se reconocían como entidades de derecho no de interés, con lo que se altera en gran medida el sentido de la norma, toda vez al reconocerlas como entidades de interés público se complica una vez más la posibilidad de ejercer su autonomía, pues ya no será posible concebirlas como sujetos de derechos para intervenir en la organización del Estado.

El apartado B del artículo 2° constitucional, básicamente prevé las acciones que los tres niveles de gobierno deberán implementar para eliminar la discriminación de que son objeto los pueblos indígenas y mejorar su calidad de vida fomentando su desarrollo. Es así que para evitar carencias y rezagos tendrán las siguientes obligaciones:

1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas fortaleciendo su economía. Los municipios deberán designar las partidas presupuestales que administrarán las comunidades indígenas para estos fines.
2. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, considerando una educación bilingüe e intercultural.
3. Asegurar el acceso a la salud aprovechando la medicina tradicional e implementando programas de alimentación.

4. Implementar acciones que garanticen el acceso al financiamiento para la construcción y mejoramiento de vivienda así como ampliar la cobertura de servicios sociales básicos.
5. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo.
6. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades y establecer las condiciones para que tengan acceso a la adquisición, operación y administración de medios de comunicación
7. Apoyar las actividades productivas y desarrollo sustentable de las comunidades indígenas, para mejorar sus ingresos, estimular las inversiones, creación de empleos e incorporación de tecnologías.
8. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas.
9. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales.

Para cumplir con las obligaciones antes mencionadas la Federación, los Estados y los Municipios deberán destinar partidas presupuestales de sus respectivos presupuestos de egresos.

Como habíamos comentado, este apartado B constituye más que derechos, acciones de política social que nos recuerdan el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006) que veremos en el siguiente capítulo. En este tenor, consideramos plenamente fundados los cometarios que

varios especialistas han hecho respecto de este apartado B del artículo 2° constitucional, en el sentido de que estas acciones no deberían haber sido consignadas en la Constitución sino en programas o planes de desarrollo, salvo quizá la obligación contenida en la fracción IX, relativa a consultar a los pueblos indígenas para la elaboración de dichos planes.

3.1.4 Presentan Nuevamente el Proyecto de Reformas Constitucionales en Materia Indígena (18 de febrero de 2002).

Cuando se publicó la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, no tardaron las reacciones de los pueblos indígenas inconformes con la misma, es así que 330 municipios con población mayoritariamente indígena –principalmente del Estado de Oaxaca- interpusieron controversias constitucionales⁵² contra dicha reforma, por considerar que el procedimiento que le dio origen no fue correcto, bien, constitucional.

No obstante la interposición de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el 18 de febrero de 2002, 168 diputados de todos los partidos políticos, a excepción del Partido Acción Nacional (PAN), presentaron nuevamente en San Lázaro, en la oficialía de partes de la Cámara de Diputados, el proyecto de reformas constitucionales en materia de derechos

⁵² Véase artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

y cultura indígena, elaborado por la COCOPA y presentado en diciembre por el Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, con el objeto de que esta vez sí se respetaran los ASAL.

Para apoyar la presentación de la iniciativa de la COCOPA, ante el Congreso, se contó con la presencia en el Salón Verde de la Cámara de Diputados de diversas organizaciones sociales; grupos indígenas entre los que destacó la intervención de Rigoberta Menchú; gran número de intelectuales e investigadores como Luis Villoro, Pablo González Casanova, Elena Poniatowska y Carlos Monsiváis; incluso se contó con la presencia de músicos, actores, sindicatos, fotógrafos, etcétera.

En las intervenciones se mencionó que el Congreso debía reparar el error cometido con la aprobación de la reforma de agosto de 2001 y reconstruir el diálogo y la paz reconociendo un México pluricultural y justo; Rigoberta Menchú –premio Nobel- calificó la reforma aprobada como una “Ley nefasta que no resuelve las demandas indígenas” y apoyó que fuera replanteada. A pesar de los esfuerzos, la nueva presentación de la iniciativa de la COCOPA quedó en una buena intención de apoyar a los indígenas, pues no prosperó, dejando en manos de la SCJN la posibilidad de resarcir los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo, gran sorpresa causó la resolución que la SCJN pronunció respecto de las 330 controversias planteadas, el día 6 de septiembre de 2002, en la que como único punto resolutive declaró por mayoría conformada con 8 votos la improcedencia de las controversias constitucionales, por considerar que la SCJN “no es competente para pronunciarse respecto al cumplimiento de las normas constitucionales que establecen el procedimiento de reformas a la Constitución, ya que el poder reformador de la Constitución (los Congresos Federal y Locales) es soberano y no está incluido en los presupuestos establecidos en el artículo 105”⁵³.

En efecto, el criterio sostenido por la mayoría de los ministros de la SCJN fue en el sentido de considerar que el órgano reformador de la Constitución es una autoridad no incluida en los supuestos previstos en el artículo 105 constitucional, por lo que queda fuera de las facultades de la SCJN sujetar al control constitucional la función soberana que ejerce dicho órgano.

Dicho criterio fue sostenido en las tesis 39/2002 y 40/2002, que a continuación se transcriben:

No. Registro: 185,941

⁵³ GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “La Corte y los Indígenas”, Boletín Mexicano de derecho Comparado, Revista Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea], México [citado: 2005-10-21]. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx>>

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Septiembre de 2002

Tesis: P./J. 39/2002

Página: 1136

PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las Legislaturas Estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las Legislaturas Locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de Órgano Reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función

soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

No. Registro: 186,044

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XVI, Septiembre de 2002

Tesis: P./J. 40/2002

Página: 997

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de los órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al Órgano Reformador de la Constitución previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las

funciones de gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, en forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse el citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales" comprenda las normas constitucionales.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, Estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 40/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.

La minoría conformada por tres ministros sostenía que la SCJN si es competente para analizar si se respetó la Constitución al llevarse a cabo un procedimiento de reformas constitucionales, no obstante, estaban conscientes que aún si se hubiese entrado al estudio del fondo de las controversias

planteadas, había muy pocas posibilidades de que prosperaran debido a que no se considera que el procedimiento de reformas no haya sido respetado.

Aunque la aprobación de la reforma constitucional de 14 de agosto de 2001 en los términos en que se hizo y la resolución de la SCJN, trae aparejadas trágicas consecuencias sociales, particularmente para los pueblos indígenas, cabe aclarar que consideramos que no estamos en posición de criticar si fue o no correcta la resolución de la SCJN, pues sería demasiada pretensión abarcar ese difícil tema en el presente trabajo de investigación, baste entonces su mención para meros efectos informativos.

3.2 Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

El entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, y la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas del H. Congreso de la Unión, integrado por los CC. Diputados Rodolfo Elizondo Torres, Fernando Pérez Noriega, Juan Guerra Ochoa, César Chávez Castillo, Jaime Martínez Veloz, Marco Antonio Michel Díaz, Marcos Cruz Martínez, así como los CC. Senadores Luis H. Álvarez Álvarez, Luis Felipe Bravo Mena, Heberto Castillo Martínez, Guillermo del Río Ortigón, Pablo Salazar Mendiguchía y Oscar López Velarde, el 1º de marzo de 1995 sometieron a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”.

Entre los aspectos más importantes que se incluyen en la iniciativa en comento son los siguientes:

1. Se manifiesta la convicción de que la vía idónea para lograr la paz perpetua en Chiapas es el establecimiento de bases jurídicas para el diálogo, en el que se vea reflejado el compromiso irrenunciable con la instauración de una democracia plena, indigente y tolerante, abierto a escuchar y satisfacer las demandas de todos los mexicanos.
2. Se prevé la adopción de compromisos, esto es, se pretende llegar a un “Acuerdo de Concordia y Pacificación” para atender las causas que originaron el conflicto.
3. Se propone incluir en el artículo 4° de la pretendida Ley, la disposición en el sentido de suspender, con base en el artículo 486 del Código Federal de Procedimientos Penales, los procesos de investigación y judiciales iniciados en contra de los integrantes del grupo de inconformes, esto es, se pretende garantizar el libre tránsito de los negociadores integrantes del EZLN y al mismo tiempo prohibir la portación de armas en los espacios de diálogo.
4. Se planea establecer las condiciones propicias para que los indígenas, participantes o no en el EZLN, regresen a sus lugares de origen.
5. Se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento y Verificación, la cual tendrá por objeto vigilar el seguimiento de los compromisos que

deriven del Acuerdo de Concordia y Pacificación, además, podrá realizar propuestas de reformas jurídicas para alcanzar la culminación de los aludidos compromisos.

6. Asimismo, se prevé la realización de acciones para la promoción del desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas. A este respecto, el texto de la iniciativa establece lo siguiente:

“La Iniciativa recoge el interés por atender de manera inmediata todas y cada una de las causas que generaron el surgimiento del conflicto en el Estado de Chiapas, entre las cuales destaca el rezago social y económico de las comunidades indígenas y campesinas. En tal virtud se propone el fortalecimiento de la coordinación de acciones entre el Gobierno de la República y el Gobierno del Estado de Chiapas para que, de conformidad con las disposiciones del Pacto Federal se apoye de manera prioritaria el desarrollo social y económico de las mencionadas comunidades”⁵⁴.

Es así como finalmente el 11 de marzo de 1995, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, la cual a pesar de tener algunas modificaciones en relación con su iniciativa, recoge las intenciones a que aludimos en los párrafos anteriores.

⁵⁴ ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. “Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, 01 de marzo de 1995, mecanografiado, (Archivo de la Cámara de Senadores), pág. 6.

Como consecuencia de la promulgación del Decreto de dicha Ley se materializó el reconocimiento jurídico del EZLN, al establecer en su artículo 1º, lo siguiente:

“Artículo 1º...

Para los efectos de la presente ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudades mexicanas, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto a que se refiere el párrafo anterior”.

Ahora bien, tal como se manifiesta en el primer párrafo del artículo 1º de la Ley en comento, el objeto de la misma es establecer las bases jurídicas para dialogar a fin de conciliar y solucionar el conflicto iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas, a través de un “Acuerdo de Concordia y Pacificación”.

Respecto al “Acuerdo de Conciliación y Pacificación” el artículo 2º de la citada Ley, dispone:

“Artículo 2º. Será objeto del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere el artículo anterior, entre otros, pactar las bases que permitan:

I.- Asegurar la paz justa, digna y duradera en el estado en Chiapas, dentro del pleno respeto al estado de derecho;

II.- Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del estado de derecho y a través de las vías institucionales;

III.- Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el estado de derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;

IV.- Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;

V.- Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas, y

VI.- Proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1º de enero de 1994”.

De conformidad con el artículo 3º de la multicitada Ley, el Acuerdo de Concordia y Pacificación se celebrará con la intervención de:

- a. Representantes del gobierno Federal.
- b. Representantes del EZLN.
- c. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Como podemos apreciar, la Ley para el diálogo no solo reconoció al EZLN, sino también a la Comisión de Concordia y Pacificación, la cual, de acuerdo con el artículo 8º de la propia Ley, estaría integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el diálogo y la conciliación para el Estado de Chiapas, por un representante del poder ejecutivo y otro del poder legislativo del Estado de Chiapas; asimismo, la COCOPA tendría encomendadas las funciones que a continuación se enlistan y que se contienen en el artículo 9º de la Ley para el diálogo:

“I. Coadyuvar a fijar bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicas de las negociaciones y la agenda de las mismas;

II. Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta ley;

III. Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y

IV. Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley”:

Sin embargo, la COCOPA no fue la única Comisión comprendida en la Ley en cuestión, pues en su artículo 10 se dispuso que una vez suscrito el Acuerdo de Concordia y Pacificación, o bien, cuando los negociadores lo consideraran procedente, se crearía la denominada Comisión de Seguimiento y Verificación, la cual se integraría de manera paritaria conforme lo acordaran las partes, y que además, jugaría un papel de suma importancia, considerando que el artículo 11 de la misma Ley, le atribuía entre otras, dos funciones de vital importancia en la búsqueda por lograr la solución del conflicto, siendo éstas las siguientes:

I. **Dar seguimiento a los compromisos pactados** dentro del proceso de Concordia y Pacificación, con el propósito de promover el cabal cumplimiento de los mismos.

II. **Proponer reformas jurídicas** que se deriven del acuerdo de Concordia y Pacificación previsto en la Ley.

No obstante lo anterior, hasta la fecha pareciera que la Comisión de Seguimiento y Verificación creada los primeros días de noviembre de 1996, no existe, toda vez que seguimos esperando que trabaje, que asuma sus funciones y busque alternativas para lograr que los Acuerdos de San Andrés sean respetados, y por que no, por lo menos paulatinamente adoptados por los gobiernos federal y estatal.

Por otra parte, cabe mencionar que dentro de las “Disposiciones Finales” de la Ley materia de análisis, específicamente en su artículo 12, se recoge la intención del Ejecutivo Federal y de la Comisión Legislativa de Diálogo y Conciliación para el Estado de Chiapas, de promover el desarrollo de las comunidades indígenas y campesinas, al consignar que el gobierno federal promoverá la coordinación de acciones con el gobierno estatal y de sus ayuntamientos, a fin de que las acciones e inversiones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas locales, apoyen prioritariamente el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas, e inclusive se habla de fomentar la creación de fondos mixtos entre los diferentes niveles de gobierno, para financiar programas específicos en contra de la marginación de las comunidades indígenas y campesinas, no obstante, como suele suceder con nuestra legislación, esto ha quedado plasmado como otra buena intención, o bien como letra muerta que solo buscaba acallar los reclamos de los indígenas y de la sociedad entera.

3.3 Acuerdos de San Andrés.

Como resultado del breve diálogo que se logró sostener entre el gobierno federal y el EZLN con la intervención de la COCOPA y de la CONAI, particularmente sobre el tema abordado en la única Mesa de trabajo que se llevó a cabo, esto es, la Mesa 1 relativa a los “Derechos y Cultura Indígena”, se firmaron el 16 de febrero de 1996, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar o de

San Andrés Sacamch'en o San Andrés San Kanchén de los Padres, como lo rebautizaron los zapatistas. "En estos acuerdos el gobierno federal se compromete a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General, a ampliar su participación y representación política, a garantizar el acceso pleno a la justicia, a promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, a asegurar la educación y capacitación, a garantizar las necesidades básicas, a impulsar la producción y el empleo, y como conclusión de todo esto se plantea la necesidad de un nuevo marco jurídico, tanto nacional como en las diversas entidades, que garanticen: los derechos políticos, fortaleciendo su representación política, sus derechos jurisdiccionales aceptando sus propios procedimientos para designar autoridades y sus sistemas normativos, sus derechos sociales para que se garanticen sus formas de organización social, sus derechos económicos para que se desarrollen sus alternativas de organización para el trabajo y la producción, y sus derechos culturales para que preserven sus identidades y su creatividad. Reconociendo en la legislación nacional a las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente"⁵⁵.

Los Acuerdos de San Andrés (en lo sucesivo "ASAL"), se encuentran integrados fundamentalmente por tres documentos:

⁵⁵ FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina. "Cronología de cuatro años de levantamiento del EZLN" [en línea], diciembre 1997 [citado: 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>>

1. Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional.
2. Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de procedimiento.
3. Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento.

Acerca del “Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional”, comentaremos lo siguiente:

Este pronunciamiento constituye una propuesta para una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado, a través de la celebración de un pacto social entre las partes, que implicaría una reforma estatal que impulse el desarrollo de los pueblos y por ende el mejoramiento de su nivel de su vida, sin que ello represente continuar con la visión integracionista que ha existido desde nuestra independencia, es decir, se pretende un desarrollo en el que se acepten sus visiones del mundo, sus formas de vida e inclusive sus propios conceptos de desarrollo, reconociéndolos como nuevos sujetos de derechos indígenas tanto a nivel nacional como internacional, entre los que indudablemente debe considerarse el Convenio 169 de la OIT.

Como hemos señalado en párrafos anteriores por virtud de este pronunciamiento el gobierno federal asume los compromisos que enseguida reseñaremos, con los pueblos indígenas.

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General. En este punto se comprende el reconocimiento como garantía constitucional de su derecho a la libre determinación, a efecto de que sea respetada la forma de su gobierno interno y por lo tanto su organización política, social, económica y cultural.

Derivado de lo anterior, hubo que adoptar un concepto de “pueblos indígenas” por lo que se resolvió adoptar el que aparece en el Convenio 169 de la OIT, indicando que los pueblos indígenas “son los que descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.

2. Ampliar participación y representación políticas. Con ello debe garantizarse su participación tanto activa como pasiva en la vida política a nivel estatal como federal.

3. Garantizar acceso pleno a la justicia. Entendiéndose que los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas serán reconocidos incluyendo a sus autoridades, de manera que las normas y procedimientos para la solución de conflictos internos sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas. El Estado deberá emprender políticas culturales en las que se difundan y se amplíen los espacios en los que puedan manifestarse sus prácticas, permitiendo su desarrollo. La visión que implica este compromiso es que “El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas”⁵⁶.

5. Asegurar educación y capacitación. No significa dejar de lado su concepción acerca de la educación sino de “aprovechar sus saberes” de manera que la educación a pesar de respetar sus instituciones les dé a conocer los procesos de acceso a la ciencia y tecnología y consecuentemente, esto representa el acceso a todos los niveles educativos y al mejoramiento de su nivel de vida, es decir, se plantea un proyecto de educación intercultural.

6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas. Un punto de vital importancia en estos compromisos es precisamente la satisfacción de sus necesidades vitales como son la alimentación, salud y servicios de vivienda, respecto de lo cual el Estado se manifestó en el sentido de obligarse a

⁵⁶ Acuerdos de San Andrés. “Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional”, 16 de febrero de 1996, [en línea], [citado: 2002-09-14]. Disponible en: <http://ezln.org/san_andres/acuerdos.htm>

garantizar las condiciones que permitan la satisfacción de estas necesidades y en especial de procurar la mejor alimentación y salud de los infantes indígenas.

7. Impulsar la producción y el empleo. Previo acuerdo con las comunidades indígenas el Estado impulsaría el desarrollo de actividades para la generación de empleos y al mismo tiempo dichas actividades traerían consigo acrecentar el valor de sus recursos y sobre todo “mejorar la dotación de servicios básicos” en las comunidades, esto es, se buscaría la realización de actividades acordes con las habilidades de los indígenas, generalmente de carácter agropecuario, pero también se les emplearía en la realización de los proyectos de política social que los dotaría de los servicios de los que carecen.

8. Proteger a los indígenas migrantes. No sólo se deberán implementar políticas sociales a favor de los migrantes fuera de las fronteras sino también dentro del país, las cuales se dirigirán tanto a los trabajadores migrantes como a sus familias, brindando apoyo a la educación, salud, etcétera.

Para lograr la realización de tales compromisos también se establecieron los principios que regirían sus acciones, tales principios son:

1. Pluralismo, traducido en el respeto al “derecho a ser diferentes” y por lo tanto el fomento de una cultura de diversidad y tolerancia, reconociendo a su vez la formación del orden jurídico pluricultural de los pueblos indígenas, con todo ello se pretende encaminar el desarrollo de la nación de manera pacífica, productiva, respetuosa y equitativa.

2. Sustentabilidad, consiste en el correcto aprovechamiento de los recursos naturales, propiciando el desarrollo cultural de los pueblos, la prevención de los daños en su hábitat, y de ser el caso, la rehabilitación de sus territorios.
3. Integridad, esto es, encaminar las políticas sociales de manera conjunta, considerando todas las instituciones encargadas de procurar el desarrollo de las comunidades indígenas, y vigilando que los recursos destinados para ello sean manejados con transparencia y honestidad.
4. Participación, implica concertación entre las partes, es decir, entre el Estado y los pueblos indígenas, respecto de todos los asuntos que involucren el desarrollo de los pueblos, dentro de lo cual se contempla el respeto a la organización interna de los indígenas para fomentar la toma de sus propias decisiones y por ende la construcción de su destino.
5. Libre determinación, un aspecto importantísimo, como ya hemos mencionado, lo es precisamente la libre determinación de los pueblos indígenas; este punto tiene estrecha relación con lo comentado en el párrafo precedente, en virtud de que es esa libertad de decisión antes citada, la que trae aparejada su libertad de organización interna, el respeto a sus usos y costumbres, a su identidad indígena y en sí, al etnodesarrollo, sin embargo todo ello se condiciona a no menoscabar la soberanía nacional y a respetar todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, los compromisos asumidos por el gobierno federal se concretarían reformando nuestro sistema jurídico, específicamente, se plantearon las

siguientes reformas: la primera, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de consagrar como derechos legítimos los derechos indígenas políticos, de jurisdicción, sociales, económicos y culturales, proyectando que las mismas se vieran reflejadas en los artículos 4º y 115 constitucionales, previendo la posibilidad de reformar otros artículos que pudieran estar relacionados con las nuevas disposiciones.

Un punto de suma importancia lo constituye el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público y su derecho de asociación en municipios para coordinarse como pueblos indígenas, a los que se les asignen sus propios fondos y se les transfieran sus propios recursos, cuyas facultades serían determinadas por las legislaturas estatales.

Otras reformas previstas para cumplir con los compromisos asumidos son las tendientes a reconocer en las legislaciones estatales el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía; aquí un dato de vitalísima importancia es que en los ASAL se señaló textualmente lo siguiente: “no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de la autonomía indígena a legislar”, esto es, se tiene plena conciencia del hecho de que cada comunidad, etnia, grupo o pueblo indígena, tiene características propias, culturas diferentes, toda una organización y entorno distintos, es por ello que también se consignó: “Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas”.

Por otra parte, no podemos olvidar que se estaba abierto a aceptar las reformas que fueran necesarias para que cualquier ley secundaria, reglamentaria u otros instrumentos jurídicos fueran compatibles con las nuevas disposiciones en materia de derechos de los pueblos indígenas.

Por lo que hace a las “Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las Instancias de Debate y Decisión Nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, expondremos que:

En este documento se reiteran los compromisos a que se refiere el “Pronunciamiento Conjunto” de las partes en el conflicto, sin embargo, respecto a la autonomía encontramos manifestaciones muy interesantes. En estas propuestas se reconoce que la demanda fundamental de los pueblos indígenas es su derecho a la autonomía, situación que se encuentra prevista en el Convenio 169 de la OIT, del cual hablaremos en capítulos posteriores, asimismo, se establece que la AUTONOMÍA “es la expresión concreta del ejercicio a la libre determinación” la cual se vería reflejada en el nuevo marco constitucional, e inclusive se manifestó que el reconocimiento de la misma contribuiría y fomentaría tanto la democratización como el fortalecimiento de la soberanía.

Otros puntos relativos a la autonomía de los pueblos indígenas, comprendidos en estas propuestas conjuntas son aquellas que señalan que: “La Legislación Nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía”. “Se propone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados de la República reconocer y establecer las características de la libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tomando en cuenta que ésta implica territorio, jurisdicción, competencias, autodesarrollo y participación política”.

Debemos mencionar que cada una de las propuestas comprendidas en este documento, al igual que los compromisos asumidos en el “Pronunciamiento Conjunto” constituyen en los ASAL propuestas de reformas constitucionales y legales tanto a nivel federal como estatal, a fin de establecer un nuevo marco jurídico en el que se reconozca que los pueblos indígenas son parte fundamental de nuestro país, que reconozcan y respeten sus derechos, que regulen la nueva relación entre el Estado y dichos pueblos, en resumen, que se materialice una sana relación entre toda la población, considerando que “La Nación tiene una composición pluricultural”.

3.4 La Iniciativa de Reformas propuesta por la COCOPA.

En noviembre de 1996 se logra concretar una reunión entre la COCOPA, la CONAI y el EZLN con el objeto de elaborar la posible redacción para la

iniciativa de reformas constitucionales a que se refieren los ASAL, esto es, sobre “Derechos y cultura indígena”, cuyo resultado fue que tanto el EZLN como el gobierno federal acordaran que fuera la COCOPA quien elaborara y les presentara la propuesta de reformas comprometiéndose ambas partes a no cambiarle ni una coma. Así, la COCOPA elaboró la propuesta de reformas tomando en consideración, entre otros aspectos, el anteproyecto que había sido elaborado por la Comisión Técnica Legislativa del Congreso Nacional Indígena, de manera que el 29 de noviembre de 1996, la COCOPA presentó su proyecto final tanto al EZLN como al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet.

La propuesta de la COCOPA comprendía la reforma a los artículos 4°, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se plasmó el reconocimiento y definición de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos, se reconoció a las comunidades indígenas como entidades de derecho público y buscó de esta manera la integración de las comunidades indígenas en pueblos indígenas dotados de autonomía, esto es, con derecho a la libre determinación, eligiendo a sus autoridades y aplicando sus sistemas normativos, sin mayores restricciones que las relativas a respetar las garantías individuales y los derechos humanos universalmente reconocidos, con derecho para aprovechar los recursos naturales que se encuentren en su hábitat, y en suma, con plena responsabilidad para determinar su desarrollo en todos los aspectos, económico, político, social,

cultural, etcétera, incluyéndolos como actores políticos en todos los niveles de gobierno, considerándolos tanto representantes del pueblo como representados.

El EZLN estaba conciente de que la iniciativa de la COCOPA no cubría todos los puntos acordados en San Andrés, y así lo expresó pero conforme a su compromiso la aceptó, pero el gobierno de Zedillo dio marcha atrás a su compromiso y se negó a aprobar dicha redacción.

Hasta la fecha esta iniciativa es la mejor expresión jurídica de los ASAL, pues en esta se define a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Asimismo, en dicha iniciativa se estableció que “Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano”, fundamentalmente para tomar decisiones en su ámbito interno; consecuentemente se puede afirmar que esta iniciativa planteó un sistema jurídico en el que se concebía a los pueblos indígenas con un nivel regional de autonomía muy alto, en comparación con las diferentes propuestas de reformas presentadas por partidos políticos y por el gobierno federal,

incluyendo el texto aprobado en las reformas constitucionales de agosto de 2001.

El gobierno federal por su parte, informa a su vez en los primeros días de diciembre de 1996 que tenía divergencias con algunos puntos de la propuesta, por lo que solicita 15 días para examinarla minuciosamente, solicitud a la que accedió el EZLN, y el 19 de diciembre de 1996 presentó una propuesta a la COCOPA para que a su vez la diera a conocer al EZLN. Este nuevo texto no respetaba los ASAL y representó una contrapuesta a la iniciativa de la COCOPA, por lo que obviamente el EZLN dio a conocer su rechazo el 11 de enero de 1997, solicitando a la COCOPA que defendiera su propuesta ante el gobierno federal, dejando en claro que no regresaría a la mesa de negociación hasta en tanto no fueran implementados los ASAL. La COCOPA se pronunció a este respecto hasta marzo de 1997 en el sentido de abandonar su propuesta de reformas y so pretexto de las elecciones federales, en agosto de 1997 manifestó su decisión de no presentar su iniciativa de reformas a la Cámara de Diputados para esperar la integración del nuevo Congreso de la Unión. Cuando el 26 de septiembre de 1997 la Cámara de Diputados nombra a los que serían los nuevos miembros de la COCOPA, las condiciones fueron las mismas y el texto de la COCOPA fue archivado.

Es pertinente señalar que fue precisamente en el año de 1997, durante la “guerra de baja intensidad”, cuando hubo más muertes de indígenas, aún más que durante los días de combate abierto en enero de 1994.

Así las cosas, en julio de 1998 el EZLN emitió un comunicado en el que pide tanto al Congreso de la Unión como a la COCOPA que inicien los trabajos para la expedición de la Ley de Derechos y Cultura Indígena, asimismo, solicita al gobierno federal que detenga la guerra en contra de los pueblos indígenas. Posteriormente, en diciembre de ese mismo año, el EZLN convocó a la sociedad para llevar a cabo una “Consulta Nacional por el Respeto a los Derechos de los Pueblos Indios y por el fin de la Guerra de Exterminio” a la cual se hizo alusión en la Quinta Declaración de la Selva Lacandona. La mencionada “Consulta Nacional” se realizó el día 21 de marzo de 1999 y comprendió cuatro preguntas que versaban en la manifestación de acuerdo o desacuerdo de los participantes en que los pueblos indígenas fueran incluidos en el proyecto nacional; que fueran reconocidos como sujetos de derechos en los términos acordados en San Andrés; que se desmilitarizara la región chiapaneca y que el pueblo exija al gobierno respetar y obedecer la voluntad popular. Los resultados de tal consulta fueron exitosos, si consideramos que en ella participaron alrededor de tres millones de mexicanos, de los cuales el 96% expresaron su apoyo a las demandas indígenas, contestando positivamente a las preguntas formuladas.

Entre tanto, en el lapso de las negociaciones y del rompimiento del diálogo, no sólo se dio a conocer la propuesta de reformas constitucionales de la COCOPA y las contrapuestas del Gobierno Federal, esto es, la contrapropuesta presentada en diciembre de 1996 y la iniciativa de fecha 15 de marzo de 1998, presentada por Ernesto Zedillo Ponce de León, sino también las propuestas de los diferentes partidos políticos, así tenemos que, por ejemplo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), asumió como suya la iniciativa gubernamental; el Partido Acción Nacional (PAN), elaboró una propuesta que francamente estaba del todo alejada de los acuerdos firmados en San Andrés, toda vez que en ella se omitió reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, asimismo, se omitió reconocer su derecho a la libre determinación y restringió la autonomía de dichos pueblos al ámbito municipal, para lo cual proponía las “Cartas Municipales”, que a su decir, “ofrecían distintas posibilidades **de alojar** en el ámbito municipal a las comunidades indígenas”, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), por su parte, se pronunciaba a favor de la propuesta de la COCOPA, afirmando que esta propuesta, contrario a lo que opinaban otros partidos políticos así como el gobierno federal, no atentaba contra la soberanía nacional o contra nuestros sistemas jurídico y político.

Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido el hecho de que, no obstante que la iniciativa presidencial de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena presentada por Ernesto Zedillo Ponce de León, de

fecha 15 de marzo de 1998, no prosperó y provocó intensos debates y críticas, en virtud de que se mantenía la posición en el sentido de soslayar los acuerdos firmados en San Andrés, tampoco hubo avances en la negociación con el EZLN, por el contrario, la atención tanto del gobierno como de la sociedad civil dejó de centrarse en este grave problema, de manera que se retomó en las propuestas de campaña política para las elecciones presidenciales de año 2000.

Después de haberse llevado a cabo las elecciones de 2000, en las cuales resultó presidente electo el candidato del Partido Acción Nacional, esto es, Vicente Fox Quesada; este presentó al Congreso de la Unión, como iniciativa presidencial, el proyecto de reformas constitucionales elaborado por la COCOPA, pero no ocultó su rechazo a esa redacción y así se lo hizo saber a los legisladores del PAN, decididos a no aprobarla. Los senadores realizaron importantes modificaciones a dicho proyecto, que avalaron la Cámara de Diputados y las legislaturas locales y así se publicaron las reformas constitucionales de fecha 14 de agosto de 2001.

CAPÍTULO IV.

PROGRAMAS E INSTITUCIONES ENCARGADAS DEL DERECHO AL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.

4.1 Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.

Previo a la creación del Instituto Nacional Indigenista hubo varios proyectos que tenían por objeto mejorar las condiciones de las comunidades y pueblos indígenas, aunque nunca han sido suficientemente eficaces; veamos a continuación algunos ejemplos:

- En 1921 al reestablecerse la Secretaría de Educación Pública, se creó en dicha dependencia el “Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena”, el cual se encargó de que grupos de maestros acudieran a las comunidades a impartir educación y a su vez estudiar las condiciones culturales de los pueblos.
- En 1923 Plutarco Elías Calles también implementó programas integracionistas para los indígenas, entre ellos el denominado Internado Nacional Indígena, asimismo, en 1932 se creó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan.

- En 1934 Lázaro Cárdenas dotó de tierras a algunas comunidades indígenas e implementó algunos programas para mejorar la producción rural; en 1937 se creó un nuevo Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al cual estaban incorporados Centros de Educación Indígena, mismos que se convirtieron en Centros de Capacitación Económica dependientes de un Departamento de Asuntos Indígenas en 1938.

Un suceso de gran relevancia y decisivo para la creación del Instituto Nacional Indigenista, durante el gobierno del presidente Cárdenas, fue la iniciativa para la realización del Primer Congreso Indigenista que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940, pues este evento propició la creación del Instituto Indigenista Interamericano, así como la creación de Institutos Indigenistas Nacionales, entre ellos el Instituto Nacional Indigenista que operó en México hasta el año 2003, cuando se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Es así como los programas para mejorar las condiciones agrarias y educativas de los indígenas se ampliaron para considerar otros aspectos de vital importancia, como lo es el respeto a sus culturas.

En el año 1948, el entonces Presidente de la República, Miguel Alemán, promulgó el Decreto de la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de diciembre de ese mismo año. Por virtud de dicho Decreto, el Instituto Nacional Indigenista nace como un

organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, como una filial del Instituto Indigenista Interamericano y con sede en la capital de la República, según se desprende del artículo primero de su Ley de creación.

Cuando se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI), dependió directamente de la presidencia de la República, y posteriormente, pasó a formar parte de la Dirección General de Asuntos Indígenas dependiente de la Secretaría de Educación Pública, hasta el 30 de abril de 1992, cuando “la Secretaría de Desarrollo Social asume las atribuciones que le conceden facultades de coordinación y ejecución de la política y programas para la atención indígena, así como de gestión ante autoridades federales, estatales y municipales a todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas, mismas que anteriormente tenía la Secretaría de Educación Pública y con este paso, al incorporarse el INI a la Secretaría de Desarrollo Social se obtuvo un nuevo enfoque de la concepción y ejecución de la política indigenista”⁵⁷.

La pretensión del INI era entonces la creación de múltiples centros coordinadores indígenas, que se encargaran de aplicar los programas de la política indigenista gubernamental en las comunidades que se ubicaran dentro de su jurisdicción, de tal suerte que el 12 de septiembre de 1952, se creó el primer Centro Coordinador Indígena (CCI) en San Cristóbal de las Casas,

⁵⁷ INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. ¿Qué es el INI? [en línea], México, 2002 [citado: 2002-09-14]. Disponible en: <<http://www.ini.gob.mx>>

Chiapas, y para 1959 ya existían seis CCI, en los que se implementó un programa denominado “promotor cultural indígena”, que consistía en tener contactos con las comunidades indígenas, esto es, una persona originaria de la comunidad que se pretendía contactar, que conociera su lengua, sus costumbres y tradiciones, así como, su organización social y política, sería quien transmitiría tanto las demandas indígenas como los planes, proyectos y programas gubernamentales implementados por el INI, los cuales consistieron en un primer momento, en la construcción de redes de comunicación vial, fomento de actividades económicas, como se venía haciendo desde el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, la atención a la educación y la salud. En los años 70's, la cantidad de CCI que operaban en el país ascendió a más de setenta, en los que se prestaban diversos servicios a los indígenas, entre los que destaca la regularización de tierras y bienes comunales, así como el otorgamiento de créditos para agricultores. El INI también procuró dotar a las comunidades indígenas de medios de comunicación diversos a las vías terrestres, de manera que estableció estaciones radiodifusoras que transmitían en diversas lenguas indígenas; tal fue el crecimiento del INI, que para la década de los 90's ya existían ciento diez CCI y veinticuatro radiodifusoras indígenas.

Un punto de gran importancia que debemos mencionar es que el INI tenía como visión “promover que los pueblos y comunidades indígenas fueran sujetos de derecho y de su propio desarrollo integral, a través de una acción rectora,

normativa, corresponsable y concurrente con los tres niveles de gobierno”⁵⁸; su misión comprendía, entre sus puntos de mayor importancia, la formulación e implementación de la política gubernamental para la defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como para lograr su desarrollo integral, y aún más, contribuir al reconocimiento de los derechos indígenas.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo segundo de la Ley que crea el INI, dicho instituto desempeñaba las siguientes funciones:

- I. Investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país.
- II. Estudiar las medidas de mejoramiento que requieran esos núcleos indígenas.
- III. Promover ante el Ejecutivo Federal, la aprobación y aplicación de aquellas medidas.
- IV. Intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo, en su caso, la acción de los órganos gubernamentales competentes.
- V. Fungir como cuerpo consultivo de las instituciones oficiales y privadas, de las materias que, conforme a la Ley que crea el INI, son de su competencia.
- VI. Difundir, cuando lo estime conveniente y por los medios adecuados, los resultados de sus investigaciones, estudios y promociones.
- VII. Empezar aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas, que le encomiende el Ejecutivo, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.

⁵⁸ Cfr. Idem.

Las funciones del INI se proyectaban en un plan de acción anual planteado por el Director del Instituto al Consejo Directivo, de manera que una vez aprobado, el plan se desarrollaba con la colaboración de las Secretarías y Departamentos de Estado, quienes asignaban una parte de sus respectivos presupuestos a la realización de los proyectos comprendidos en el plan de acción que durante el año correspondiente desarrollara el INI.

El INI contaba con los siguientes órganos: el Consejo Directivo que constituía el Órgano de Gobierno, los Consejos Técnicos Estatales que funcionaban en diferentes Delegaciones Estatales y básicamente se encargaban de procurar la concurrencia de todos los niveles de gobierno en la realización de los programas anuales del INI, y los Consejos Técnicos Regionales, que funcionaban en cada uno de los CCI realizando las mismas funciones que los Consejos Técnicos Estatales, esto es, procurar la participación de las instituciones gubernamentales de todos los niveles de gobierno así como de los indígenas, en la implementación del programa anual, todo ello dentro del área de cobertura del respectivo CCI.

Las unidades administrativas con que contaba el INI, eran las siguientes:

1. Dirección General.
2. Dirección de Asuntos Jurídicos.

3. Secretaría Tesorería.
4. Dirección de Operación y Desarrollo.
5. Dirección de Investigación y Promoción Cultural.
6. Dirección de Organización y Capacitación Social.
7. Dirección de Procuración de Justicia.
8. Delegaciones Estatales.
9. Centros Coordinadores Indigenistas.
10. Radiodifusoras Indigenistas.
11. Centros Regionales de Capacitación Comunitaria.
12. Contraloría Interna.

Cada una de estas unidades desempeñaba funciones de vital importancia para la buena marcha de las acciones emprendidas por el INI, como las acciones de los CCI, que ya hemos mencionado, sin embargo, citaremos algunas otras funciones que revisten especial importancia para el tema que nos ocupa: La Dirección de Operación y Desarrollo se encargaba de establecer políticas, normas y procedimientos para la elaboración y operación de programas y proyectos de desarrollo en las regiones indígenas; promover y fortalecer el apoyo educativo, evaluar las condiciones de salud y nutrición de los indígenas para proyectar soluciones a los problemas de salud, inclusive con la participación de los “médicos” tradicionales; coordinar proyectos para dotar a los pueblos y comunidades de suficiente infraestructura social, esto es, construcción de viviendas, sistemas de agua y drenaje, electrificación, espacios

deportivos, redes de comunicación terrestre, como los caminos y puentes, redes para la prestación de servicios de telefonía; prestación de servicios postales; construcción de infraestructura que facilitara y propiciara el crecimiento de actividades productivas, etcétera. La Dirección de Investigación y Promoción Cultural, apoyaba la preservación, recuperación y revaloración de las culturas indígenas, de acuerdo con las propias iniciativas de los mismos pueblos indígenas y, la Dirección de Procuración de Justicia, atendía las solicitudes de asesoría y orientación legal al indígena y/o representantes de los núcleos indígenas.

No obstante, la organización y atribuciones del INI no fueron suficientes para cubrir todas las demandas de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que en mayo de 2003 desaparece el INI, para tomar su lugar la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

4.2 Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI), de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, fue creada durante los primeros meses de la administración 2000-2006, específicamente, el 04 de diciembre de 2000, con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá contar, para el mejor despacho de los asuntos a su

cargo, con las unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que considere convenientes de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tenía como objetivos:

- “1. Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional.
2. Lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad, así como con las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal.
3. Contribuir a combatir los rezagos y causas estructurales de su marginación para así mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas respetando sus usos y costumbres”⁵⁹.

Esta oficina trabajaba en coordinación con el INI y con la Secretaría de Desarrollo Social, sin embargo, al crearse en 2003 la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la mencionada Oficina dejó de existir, situación que se corroboró con la publicación de la reestructuración de las unidades administrativas de la Presidencia de la República, en el Diario Oficial

⁵⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. [en línea], México, 2002 [citado: 2002-09-14]. Disponible en: <<http://indigenas.presidencia.gob.mx>>

de la Federación de fecha, viernes 1° de agosto de 2003, en cuya lista de unidades administrativas de la Presidencia de la República, dejó de aparecer.

4.3 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El miércoles 21 de mayo de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista.

La Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas entró en vigor hasta el 5 de julio de 2003 y por virtud de su expedición se creó como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo segundo de su ordenamiento legal, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en lo sucesivo “la Comisión” o “la CDI”), tiene por objeto “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para lo cual tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.
- Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las 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.
- Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Evaluar las políticas públicas y la aplicación de programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades.
- Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas.

- Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales.
- Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes.
- Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas a favor de los pueblos y comunidades indígenas.

- Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Federal.

La Comisión desempeña sus funciones a través de tres órganos, a saber:

1. Junta de Gobierno, que como su nombre lo indica, constituye el órgano de gobierno.
2. Director General, como órgano de administración.
3. Consejo Consultivo, funge como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad.

Entre las atribuciones que cada uno de estos órganos tienen conferidas, podemos mencionar las siguientes: la Junta de Gobierno se encarga de aprobar el programa operativo anual de la Comisión, así como su respectivo presupuesto; el Director General además de proponer el programa operativo anual, ejerce el presupuesto de la Comisión, ejecuta los acuerdos de la Junta de Gobierno y sirve de enlace entre la mencionada Junta y el Consejo Consultivo, a su vez, este último, analiza, opina y realiza propuestas tanto al Director General como a la Junta de Gobierno, en relación con los programas,

políticas y acciones encaminadas al desarrollo de los pueblos indígenas. Es importante señalar que el Consejo Consultivo está integrado por miembros mayoritariamente indígenas y que en él, participan representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, de organizaciones sociales y de cada uno de los gobiernos estatales donde existen asentamientos indígenas, además de los miembros de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Adicionalmente, la Comisión cuenta con siete unidades Administrativas para el despacho de los asuntos de su competencia, las cuales son:

1. Unidad de Planeación y Consulta, que entre sus funciones destaca la de proponer y promover las adecuaciones jurídicas para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en los diferentes órganos de gobierno.
2. Unidad de Coordinación y Enlace, a la cual compete, entre otros asuntos, dar asesoría a las comunidades y organizaciones indígenas y apoyarlas en sus gestiones ante dependencias, entidades, agencias, organismos e instituciones, tanto federales como estatales, así como nacionales e internacionales, asimismo, administrar y operar el sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas; emitir los criterios de la programación radiofónica, evaluar la calidad de la que se produzca y

difunda, así como impulsar otros mecanismos de comunicación intercultural.

3. Coordinación de Administración y Finanzas.
4. Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales.
5. Dirección General de Asuntos Jurídicos, que tiene atribuida entre sus funciones, ser instancia de consulta, en cuanto a las adecuaciones jurídicas para el reconocimiento en los diferentes órdenes de gobierno, de los derechos indígenas.
6. Delegaciones, las cuales coordinan la ejecución de los programas y proyectos a cargo de la Comisión en su área de competencia territorial; promueven y fortalecen acciones de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales en la entidad, para la gestión y atención de los asuntos relacionados con el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas, asimismo, dirigen y supervisan el trabajo de los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena y administran la operación de las radiodifusoras culturales indigenistas.
7. Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena, que se encargan de ejecutar los programas y proyectos de la Comisión, así como de apoyar los procesos de participación y consulta indígena.

Es pertinente mencionar que de acuerdo con el artículo 3° de la Ley de la Comisión, ésta rige sus acciones por los siguientes principios:

- I. Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;
- II. Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;
- III. Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- IV. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;
- V. Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y
- VI. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno”.

Así, a partir del 22 de mayo de 2003, esto es, a la entrada en vigor del Decreto por el que se reformó la fracción VI y se derogó la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), dejó de atender la política indígena para dejarla en manos de la CDI por lo cual, el 30 de julio de 2003 se transfirieron los

recursos humanos, documentales, materiales, financieros y presupuestales asignados al “Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, de la SEDESOL a la CDI, por lo que el día 15 de septiembre de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se modifica la instancia responsable de la operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, para el ejercicio fiscal 2003; se ratifican las Reglas de Operación de dicho Programa y se ratifica el Acuerdo publicado el 4 de agosto de 2005, por el que se modifican los subnumerales 3.2., 3.3.1.1., 3.4.1.1.1. y 3.4.1.1.2., de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

4.4 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Como hemos visto en líneas precedentes la SEDESOL dejó de encargarse de la política indígena en México a partir de 2003, sin embargo, esto no significa que dicha Secretaría deje de encargarse de trabajar en coordinación con la CDI para la realización de programas que buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades y pueblos indígenas, sin dejar de mencionar que se ocupa también de otros grupos marginados y en general de toda la sociedad. Lo anterior, es comprensible si consideramos que la misión de la SEDESOL es precisamente buscar y lograr “un efectivo desarrollo social”, lo cual se traduce en: “Formular y coordinar la política social solidaria y subsidiaria del gobierno federal, orientada hacia el bien común, y ejecutarla en forma corresponsable

con la sociedad. Lograr la superación de la pobreza mediante el desarrollo humano integral incluyente y corresponsable, para alcanzar niveles suficientes de bienestar con equidad, mediante las políticas y acciones de ordenación territorial, desarrollo urbano y vivienda, mejorando las condiciones sociales, económicas y políticas en los espacios rurales y urbanos”⁶⁰.

Para lograr sus objetivos la SEDESOL cuenta con diversas unidades administrativas, entre las que se encuentran adscritas a dicha Secretaría, de conformidad con el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2004, podemos mencionar las Direcciones Generales de Atención a Grupos Prioritarios y de Políticas Sociales, adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, asimismo, podemos mencionar la Unidad de Programas de Atención de la Pobreza Urbana y la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas, ambas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

4.4.1 Ley General de Desarrollo Social.

⁶⁰ SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. “Misión y Visión” [en línea], México [citado: 2005-08-25]. Disponible en: <<http://www.sedesol.gob.mx>>

El 20 de enero de 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Social, la cual consigna dentro de su objeto, lo siguiente:

- Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.
- Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe de sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social.
- Regular y garantizar la prestación de los bienes y servicios contenidos en los programas sociales.

Es pertinente señalar que dentro de los derechos sociales consagrados en nuestra Constitución Política y que son los que se pretenden garantizar con la Política Nacional de Desarrollo Social, se encuentran la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, además de los relativos a la no discriminación. De conformidad con el artículo 3° de la Ley General de Desarrollo Social, la Política de Desarrollo Social se debe sujetar a los principios de libertad para elegir los

medios para un desarrollo personal; justicia distributiva que permita recibir los beneficios del desarrollo de manera equitativa; solidaridad, que implica colaboración de todos los sectores sociales y de todos los órganos de gobierno en la realización de proyectos y programas de desarrollo; integralidad para recibir los diferentes beneficios del desarrollo; participación social; sustentabilidad para prevenir que los recursos naturales y el medio ambiente se conserven en condiciones que permitan la satisfacción tanto de las necesidades actuales como de las generaciones futuras; respeto a la diversidad, que en nuestro tema es de suma importancia porque consiste en reconocer la composición pluricultural del Estado Mexicano y en consecuencia respetar a las personas sin importar su origen étnico, sus diferencias de género, edad, condición social, etcétera, asimismo, otro principio de inmensa relevancia para el desarrollo de los indígenas es la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, esto es, el reconocimiento de sus formas internas de convivencia y organización, ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes, medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y finalmente, el principio de transparencia.

La Política Nacional de Desarrollo Social tiene como objetivos que todos los ciudadanos mexicanos -lo que obviamente incluye a los indígenas- disfruten de

los derechos sociales, reciban los beneficios de los programas de desarrollo social, superen su condición de pobreza garantizando la igualdad de oportunidades, difundiendo las políticas de no discriminación e inclusión social, creación y conservación de empleos con retribución justa, así como promover la participación social en la formulación, ejecución, evaluación y control de los programas de desarrollo social, y derivado de lo anterior, fortalecer de forma equilibrada el desarrollo regional.

Robustece lo anterior expuesto, lo establecido por el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social, en el sentido de que “la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

- I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación.
- II. Seguridad social y programas asistenciales.
- III. Desarrollo Regional.
- IV. Infraestructura social básica
- V. Fomento del sector social de la economía”.

Ahora bien, conforme a estos puntos básicos que debe de comprender la política de desarrollo social, se elabora el Programa Nacional de Desarrollo Social para lo cual no solo se consideran estas vertientes a que nos hemos

referido, sino múltiples factores que aseguren el cumplimiento de los objetivos planteados, por ello debemos señalar que en la Ley en cuestión se encuentra previsto un capítulo denominado “De las Zonas de Atención Prioritaria” que, desde nuestra perspectiva, representa un punto a favor del desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, pues es bien sabido por todos que los lugares donde se asientan estos grupos indígenas, no pueden ser considerados de otra manera sino “Zonas de Atención Prioritaria”, pues estas últimas son aquellas en las que su población registra índices de pobreza y marginación indicativa de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social; de tal suerte que la Ley en comento establece un proceso para que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, haga la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria, la cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación, y cuyo efecto será, en términos del artículo 31 del ordenamiento legal materia de análisis:

1. Asignar recursos para elevar los índices de bienestar de la población en los nuevos rubros deficitarios.
2. Establecer estímulos fiscales para promover actividades productivas generadoras de empleo.
3. Generar programas de apoyo, financiamiento y diversificación a las actividades productivas regionales.

4. Desarrollar obras de infraestructura social necesarias para asegurar el disfrute y ejercicio de los derechos para el desarrollo social.

Dentro de la Política Nacional de Desarrollo Social la SEDESOL tiene diversas atribuciones, entre ellas las siguientes:

- Formular el Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación.
- Determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y proponer a la Cámara de Diputados la declaratoria correspondiente.
- Diseñar y coordinar los programas y apoyos federales en las Zonas de Atención Prioritaria.

Visto lo expuesto, es indubitable que aún cuando la SEDESOL no es la encargada de la política indigenista en México, sigue siendo una dependencia en la cual recae mucha de la responsabilidad que el gobierno federal tiene ante las comunidades y pueblos indígenas de México.

4.5 Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006).

El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas fue elaborado por la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Instituto Nacional Indigenista, este programa forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que presentó el Presidente de la República, Vicente Fox Quesada el 29 de mayo de 2001. El Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en lo sucesivo “PNDPI” se realizó previa consulta a diversos grupos de personas, tanto representantes indígenas como investigadores, intelectuales y funcionarios de los diferentes órdenes de gobierno, para ello se instalaron mesas de trabajo donde se discutieron temas como desarrollo sustentable y social, educación, lengua y cultura indígena, salud y nutrición, equidad entre hombres y mujeres, medio ambiente, procuración de justicia y migrantes indígenas; a su vez, se celebraron 33 foros de consulta bajo la coordinación del INI.

El PNDPI consta de tres capítulos: I. La situación de los pueblos indígenas. ¿Dónde estamos?, II. El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos proponemos hacer? y, III. Objetivos, estrategias y líneas de acción. ¿Cómo lo vamos a lograr?

En el primer capítulo del PNDPI, denominado “I. La situación de los pueblos indígenas. ¿Dónde estamos?”, se muestra un panorama general de las condiciones de marginalidad, discriminación, exclusión, hacinamiento, aislamiento e innumerables condiciones muchas veces infrahumanas en que se encuentran los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, los cuales, de acuerdo a diversos indicadores, están integrados por una población aproximada de más de 12 millones de personas, que a su vez representan más del 10% de la población nacional; de esta manera puede entonces buscarse la solución de los problemas a los que se enfrentan los indígenas, aunque lógicamente, no es ni será posible solucionar un problema de más de 500 años en un corto plazo, sin embargo, también debemos decir que es un acierto el comenzar por reconocer las condiciones y situaciones que habrá de atacar a través de las políticas indigenistas y de desarrollo social.

En el segundo capítulo del PNDPI “II. El desafío del desarrollo de los pueblos indígenas. ¿Qué nos proponemos hacer?”, una vez conocidos los indicadores socio-económicos relativos a la problemática de las comunidades y pueblos indígenas, “tales como las severas deficiencias en alimentación, la falta de saneamiento, las precarias condiciones de salud y educación; la dispersión, el difícil acceso y el aislamiento geográfico de gran parte de las comunidades indígenas; la escasez de empleo, el bajo o inexistente ingreso, el deterioro ecológico, los problemas productivos y de comercialización y explotación de la fuerza de trabajo, la falta de acceso pleno a los órganos de administración e

impartición de justicia, el caciquismo, la violencia armada e incluso las persecuciones religiosas⁶¹, se plantean tanto la visión como la misión de dicho programa, siendo éstas las siguientes:

- Visión del PNDPI 2001-2006 para el año 2025:

“Los pueblos indígenas participarán activamente en la vida pública nacional, así como en la definición y aplicación de políticas. Habrán definido sus proyectos de desarrollo y con ello incidirán en los programas y proyectos institucionales que se emprendan en su beneficio. Habrán avanzado en su desarrollo social y económico. Dispondrán de una legislación integral que reconozca sus derechos y garantice su ejercicio con pleno respeto a su diversidad cultural”⁶².

- Misión del PNDPI 2001-2006:

“El gobierno federal impulsará la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad. Todas las dependencias federales concurrirán, en la esfera de su competencia, al desarrollo de los pueblos indígenas. Establecerán los mecanismos de coordinación entre sí y con los estados y municipios con la finalidad de generar, conjuntamente con los

⁶¹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2001-2006)” [en línea], México, 2002 [citado: 2005-09-14]. Disponible en: <<http://indigenas.presidencia.gob.mx>>

⁶² Idem.

pueblos indígenas, un desarrollo humano y social incluyente, participativo, equitativo, sustentable y con apego a la legalidad.

La Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, junto con el Instituto Nacional Indigenista promoverán, dirigirán, coordinarán, darán coherencia y evaluarán las acciones de las dependencias del Ejecutivo Federal para asegurar el desempeño transversal, la integralidad y la transparencia de dichas acciones”⁶³.

Ahora bien, para cumplir la misión de este PNDPI, en el propio programa se establecieron los cinco ejes a partir de los cuales las acciones del Estado en los tres órdenes de gobierno deben establecer la nueva relación entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas y el resto de la sociedad:

1. Perfeccionar el marco legal, así como los órganos de administración, procuración e impartición de justicia para garantizar el acceso a ella con pleno respecto a la diversidad cultural.
2. Mejorar el desempeño institucional con la finalidad de lograr acciones coordinadas e integrales que cuenten con recursos suficientes y apoyos decididos para atender las demandas indígenas en los niveles federal, estatal y municipal.
3. Impulsar una cultura de tolerancia, inclusión, respeto y revaloración hacia los pueblos indígenas.

⁶³ Idem.

4. Potenciar y crear nuevas capacidades ciudadanas a través de la formación de capital humano y del establecimiento de mecanismos de participación y diálogo intercultural con los pueblos indígenas en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las acciones gubernamentales.
5. Construir el bienestar con los pueblos indígenas.

Derivado de lo anterior, las propuestas que conforman el PNDPI 2001-2006, son las que a continuación se mencionan:

- a) Generar conciencia y respeto a la diversidad cultural, a fin de lograr una interrelación armónica entre todos los miembros de la sociedad, eliminando la discriminación por ser diferentes y propiciando el respeto, tolerancia y de ser posible, la admiración por las personas con culturas distintas.
- b) Equidad e igualdad de oportunidades; en este punto cabe resaltar la importancia de la mención que se hace en el PNDPI en el sentido de que “la diferencia cultural no se traduce en desigualdad”, lo anterior en virtud de que, afortunadamente, el gobierno federal está plenamente consciente de que el derecho a la diferencia trae como consecuencia el respeto a los derechos humanos, baste decir que en nuestro sistema jurídico es aplicable el principio que reza que el trato debe ser igual para los iguales y desigual para los desiguales, por lo tanto resulta a su vez totalmente válido y benéfico el hecho

de que el PNDPI prevea que la definición del desarrollo de los pueblos indígenas debe corresponder con las especificidades del pueblo que lo concibe, asegurando que cada uno de ellos tenga las mismas oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, ya sea redistribuyendo los recursos, promoviendo el acceso a oportunidades, etcétera.

c) Participación indígena en la toma de decisiones creando instrumentos que permitan su colaboración en el diseño e implantación de programas, políticas y acciones relativas a su desarrollo.

d) Articular el crecimiento económico con el desarrollo social; aquí encontramos que el gobierno asume, aunque quizá de manera indirecta, un compromiso con los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que al haberse planteado como un reto que se pretende vencer, se planteó la necesidad de distribuir los recursos públicos con una nueva mentalidad, en la que se deje de lado el costo-beneficio, pues precisamente por razones de costo-beneficio que se ha omitido atender las demandas de los indígenas, verbigracia: las inversiones en infraestructura carretera no resultan justificables desde el punto de vista del costo-beneficio, debido entre otros aspectos a la dispersión que existe de las comunidades y pueblos indígenas, por lo cual se decide no hacer este tipo de gastos, lo que a su vez trae como consecuencia el desabasto de productos básicos, la cancelación de obras públicas, retraso en la aplicación de programas sociales, en fin, se empeoran sus condiciones de vida.

e) Mejorar y hacer transparente el desempeño institucional, esto es, se pretende transparentar el ejercicio de las funciones gubernamentales, en sus tres niveles –federal, estatal y municipal-, así como implementar mecanismos efectivos de rendición de cuentas, a efecto de evitar lo que sucedía con anteriores presupuestos en los que se tenían destinadas cantidades importantes para algunas regiones indígenas y jamás se veían resultados.

f) Reformular las políticas indigenistas. El programa concibe esta propuesta para que las políticas indigenistas dejen de ser formuladas unilateralmente por el gobierno y se incluya la participación de los pueblos y comunidades indígenas a los que van dirigidas, lo cual implica un avance importante para dejar atrás la política indigenista integracionista y conservadora que se ha tenido en México desde que se logró nuestra independencia, con la que indirectamente se fomentó el etnocidio y prácticamente se prohibía el derecho a la diferencia.

g) Garantizar la atención transversal, que consiste en la participación coordinada de todas las entidades gubernamentales de todos los niveles de gobierno, en la implementación y aplicación de políticas indigenistas, previendo que cada entidad cuente con recursos y programas de desarrollo para los pueblos y comunidades indígenas. Dicha garantía sería protegida mediante mecanismos legales que permitieran a los indígenas demandar su

cumplimiento, no obstante que ello trajera como consecuencia la necesidad de reformar y/o adecuar las normas que rigen las instituciones gubernamentales.

h) Diseñar modelos de desarrollo diferenciados. Como se ha venido señalando, cada pueblo o comunidad indígena tiene características culturales que lo hacen único, no puede haber entonces un solo concepto de desarrollo para todos los pueblos y comunidades indígenas porque cada uno concibe su desarrollo de distinta forma, es por ello que no es posible considerar que exista un solo representante o agente único de interlocución que deba considerarse para la elaboración de la política nacional de desarrollo, en este caso, para los pueblos indígenas, de tal suerte que el programa en cuestión, reconoce que “los programas de desarrollo que se emprendan con los pueblos tendrán que concretarse en entornos sociales y culturales específicos”⁶⁴.

En este segundo capítulo del PNDPI también se comprende una propuesta para desarrollar un mecanismo de evaluación del propio programa, en el que se pretende incluir como elemento principal la participación de la población indígena, lo cual es muy acertado si consideramos que ellos serían los beneficiarios del mismo, y por lo tanto, los que en un momento dado pueden manifestar con plena veracidad si su situación ha tenido mejoría; también se contempla la constante adecuación de indicadores socio-económicos de la población indígena, con el objeto de que se muestren y registren los resultados

⁶⁴ Idem.

del PNDPI, teniendo una perspectiva del impacto de los programas y proyectos en la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, asimismo, este sistema de evaluación debería considerar los montos presupuestarios destinados a las regiones indígenas y el correcto manejo de los mismos a través de la transparencia institucional y la rendición de cuentas.

En el tercer capítulo del PNDPI, “III. Objetivos, estrategias y líneas de acción ¿Cómo lo vamos a lograr?”, se plantean ocho líneas estratégicas que conviene mencionar, toda vez que a partir de dichas líneas, se crearon en diversas dependencias gubernamentales programas especiales e incluso entidades que se ocuparan de diferentes asuntos indígenas.

Las citadas líneas estratégicas son las siguientes:

1. Promover el diálogo intercultural, esto es, propiciar el respeto y la tolerancia hacia las culturas indígenas de tal forma que se logren acuerdos en la toma de decisiones que afecten directamente su desarrollo e inclusive aquellas que se refieren al desarrollo nacional, en conclusión, se busca la sana “convivencia en la diversidad”. Para materializar la realización de esta estrategia, el 29 de marzo de 2001 se creó el “Consejo asesor del Presidente de la República en materia indígena”, integrado por 20 consejeros, entre los cuales se encontraban representantes indígenas, cuyo objetivo, era precisamente contar con la intervención de los indígenas en la toma de

decisiones en materia de desarrollo indígena, incluyendo brindar atención a las demandas indígenas, convirtiéndolas en políticas de desarrollo.

2. Transversalidad en la aplicación de políticas, programas y recursos del gobierno hacia los pueblos indígenas, lo cual significa que las instituciones gubernamentales, es decir, comprendidas las entidades federales, estatales y municipales, deben realizar sus acciones con objetivos compartidos, con un enfoque integral y de coordinación. Aquí podemos enunciar varios programas interinstitucionales como son el “Programa Intersectorial de Atención a Mujeres Indígenas”, coordinado por la entonces Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; el “Programa Interinstitucional de Atención a Jornaleros Agrícolas”, en el que participaban, entre otras dependencias, la SEDESOL, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Mexicano del Seguro Social, el entonces Instituto Nacional Indigenista y la desaparecida ORDPI, asimismo, el “Programa de Servicios Básicos para Comunidades Indígenas en Zonas Remotas”, en el que participaba la SEDESOL, Secretaría de Energía, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional del Agua, el INI y la ORDPI.

3. Transformación de instituciones y creación de espacios institucionales. Es precisamente aquí donde se proyectó la transformación del Instituto Nacional Indigenista en la que ahora es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, pues se tenía prevista su transformación “en una

nueva institución con capacidad suficiente para asesorar, capacitar e informar, así como para crear canales de atención y comunicación que convirtieran a los pueblos indígenas en verdaderos interlocutores de la acción gubernamental y de la sociedad en general; una nueva institución que, tanto por su fundamento legal como por sus atribuciones, fuera la instancia de consulta obligada en cualquier asunto relacionado con los pueblos indígenas y que, a través de su acción, propicie las transformaciones necesarias de las instituciones federales, de tal manera que se de realmente una nueva política del Estado con los pueblos indígenas”⁶⁵. Además se crearon nuevos espacios como la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, dependiente de la Secretaría de Educación (SEP); el Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (INALI), en el que intervenían la SEP, INI, ORDPI y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS); la Coordinación de Salud para los Pueblos Indígenas, dependiente de la Secretaría de Salud, así como la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República.

4. Promover la cooperación, la coordinación y la suma de capacidades entre los pueblos indígenas, el conjunto de la sociedad y los tres órdenes de gobierno. En este punto, se hace referencia específica al “Plan Puebla-Panamá” para propiciar el desarrollo de la región Sur-Sureste de México.

⁶⁵ Idem.

5. Evaluación del impacto de las políticas de desarrollo indígena mediante el establecimiento de sistemas de información, seguimiento y evaluación, para lo cual, en ese momento se pensó materializar tal estrategia con el “Programa de Investigación, Información y Documentación” del Instituto Nacional Indigenista.

6. Uso de recursos públicos y privados para fortalecer capacidades ciudadanas respecto a conocimientos y habilidades que impulsen el desarrollo de las comunidades indígenas.

7. Promover el fortalecimiento de las capacidades de las administraciones municipales en municipios con población indígena.

8. Impulsar una cultura de respeto a las diferencias culturales a partir de la educación, así como a través del uso de los medios de comunicación.

Dentro de este mismo capítulo se establecen a su vez, las diez líneas de acción que se enlistan a continuación:

1. Participación.
2. Formación de capital humano.
3. Coordinación y concertación.
4. Transformación Institucional.

5. Formación de recursos humanos institucionales.
6. Información (Diagnóstico).
7. Superación de rezagos.
8. Desarrollo sustentable.
9. Derechos y justicia.
10. Cultura y comunicación.

CAPÍTULO V.

EL DERECHO AL DESARROLLO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

Previo a la lectura de este capítulo, es importante aclarar que en el derecho internacional existen múltiples documentos que tratan aspectos relacionados con el derecho al desarrollo, sin embargo, por cuestión de método, únicamente expondremos los puntos que nos parecen de mayor relevancia para el tema que nos ocupa, respecto de los instrumentos denominados: “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, “Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, “Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” y “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las cuestiones Indígenas”.

5.1 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

Por resolución 41/128, de fecha 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, adoptó la “Declaración sobre el Derecho al Desarrollo”, para cuya aprobación fue importante considerar el compromiso de la Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo “la ONU”), para la “cooperación en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo

del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”⁶⁶.

La mencionada Declaración se integra por diez artículos, de los cuales se desprende lo que podemos entender por el derecho al desarrollo, particularmente de los artículos 1.1, 1.2 y 2.3, así tenemos que en términos de la declaración materia de análisis, el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo la libre determinación de los pueblos, asimismo, implica la participación de los beneficiarios a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él, y en el que los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas, con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

Adicionalmente de la lectura a la referida declaración, destacan los siguientes puntos:

⁶⁶ Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, resolución 41/128, 04 de diciembre de 1986, [en línea], [citado: 2005-08-26]. Disponible en: <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm>

- La persona humana, tanto individual como colectivamente, son los directamente beneficiarios del derecho al desarrollo.
- Es un derecho y deber de los Estados formular políticas de desarrollo nacional cuyo objetivo será mejorar el bienestar de la población entera; también son obligaciones de los Estados la cooperación internacional, el fomento a la observancia y disfrute de los derechos humanos, eliminar las violaciones masivas a los derechos humanos de los pueblos y seres humanos afectados, entre otros, por situaciones resultantes del colonialismo y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a libre determinación, como un derecho fundamental, asimismo, deben promover la paz y la seguridad internacionales, y finalmente, como manifestación más ilustrativa del derecho al desarrollo, se establece la obligación de los Estados de garantizar “la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos”⁶⁷, todo ello, a efecto de erradicar todas las injusticias sociales.
- Para cumplimentar las obligaciones que hemos enunciado en el punto anterior, los Estados deberán adoptar e implementar medidas políticas e inclusive legislativas y/o de cualquier otra índole tanto a nivel nacional como internacional.

⁶⁷ Idem.

En síntesis, la Declaración sobre el derecho al desarrollo define a éste, como un derecho humano, cuyo objeto es el constante mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad entera, y los sujetos del mismo son, por un lado como sujeto activo o beneficiario, todos los seres humanos considerados ya sea individual o colectivamente, y por otro, como sujeto pasivo, los Estados, pues en ellos recae la obligación de garantizar su cumplimiento.

Adicionalmente, es de hacer notar que aún cuando el contenido de la declaración que nos ocupa, no es muy amplio, basta para sentar las bases de este “derecho al desarrollo”, para que sea respetado y garantizado su cumplimiento por todos los países, pues no debemos perder de vista que al tratarse de un instrumento internacional que pretende ser aplicable en una gran diversidad de países, las disposiciones que lo integran deben ser lo suficientemente generales como para poder aplicarse en todos los países, sin importar las diferencias que existan entre ellos, sobre todo de índole cultural.

5.2 Convenio 169 de la OIT.

El 7 de junio de 1989, se celebró la septuagésima sexta Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, Suiza, en cuya reunión fue adoptado, el 27 de junio de ese mismo año, el “Convenio 169”

denominado “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sustituyó al Convenio 107, sobre la protección de las poblaciones indígenas y tribales de 1957, el cual, no obstante que adelantaba el derecho a la identidad cultural, no dejaba de tener tintes integracionistas y de asimilación forzosa. Por otra parte, cabe destacar que innumerables doctenarios, investigadores y reconocidos personajes incluyendo a los propios indígenas, opinan que el Convenio 169 es hasta el momento el instrumento jurídico más avanzado en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se refiere, asimismo, se opina que es el primer documento internacional que reconoce derechos colectivos con el fin de hacer efectivos los derechos individuales de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas.

México ratificó el Convenio 169 de la OIT, el 5 de septiembre de 1990 por lo que entró en vigor, de acuerdo con las disposiciones del propio Convenio, pasados doce meses de su ratificación, esto es, el 5 de septiembre de 1991. Resulta pertinente señalar que los países que han ratificado el Convenio 169, son: “Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador,

Islas Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela”⁶⁸.

Aunque, como hemos reseñado en líneas precedentes, el Convenio 169 de la OIT representa un gran avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, debemos hacer notar que aún cuando deja ver aspectos en los que los Estados miembros tienen importantes reservas, pues les preocupan las implicaciones que pueda acarrear el reconocimiento de derechos como lo es la autonomía de los pueblos indígenas e inclusive el reconocimiento de dichos pueblos como sujetos de derechos. Para una mejor comprensión de lo manifestado, veamos algunos puntos acerca del contenido del Convenio 169.

En el preámbulo del Convenio 169, podemos resaltar tres puntos que evidencian la situación que los pueblos indígenas han tenido que soportar por cientos de años; el primero de ellos es el reconocimiento de que la mayoría de los Estados siempre ha implementado políticas indigenistas de carácter integracionista, esto es, pretenden incluir a los indígenas en el desarrollo de los Estados en que viven obligándolos a adoptar las formas de vida que les son totalmente ajenas, generando con ello innumerables etnocidios, esto queda demostrado cuando se indica que existe la necesidad de adoptar nuevas normas internacionales “a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de

⁶⁸ Pueblos Indígenas, “¿Quiénes han ratificado el Convenio 169 de la OIT” [en línea]. [citado: 2005-08-26]. Disponible en: <<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/faq.htm>>

normas anteriores”; el segundo lo constituye el cuidadoso uso de términos y/o vocablos en la redacción del Convenio, particularmente, en el preámbulo se considera la adopción del Convenio en razón del reconocimiento de “las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lengua y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”, como podemos apreciar, continúa la renuencia a hablar de los “derechos de los pueblos indígenas”, minimizándolos a simples “aspiraciones”, por no mencionar que se evita el uso del término autonomía, asimismo en otra parte de esta redacción que sin duda no podía faltar es la consigna: “dentro del marco de los Estados en que viven”, no porque esto este mal, pues a nuestro parecer efectivamente debe respetarse el sistema jurídico de cada Estado, lo que se trata de hacer notar es la resistencia de los Estados a comprender que no se busca crear Estados dentro de Estados y prefieren dejar bien claro que ellos son los que “tienen las riendas”; el tercer y último punto, se refiere al reconocimiento de la situación en que se encuentran los pueblos indígenas, y por decir lo menos, en el preámbulo del Convenio se hace la siguiente consideración: “Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentalmente en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”.

Pero no sólo en el texto del preámbulo del Convenio observamos candados, sino también en su capitulado, así tenemos que, con respecto a la concepción de los pueblos indígenas, resalta el hecho de haber consignado en el numeral 3 del artículo 1, que la utilización del término “pueblos” “no deberá interpretarse en el sentido que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”, esto es, se hizo tal aclaración con el objeto de salvaguardar la soberanía de los Estados miembros, quienes vieron amenazado su poder absoluto al interior de su territorio, pues internacionalmente el reconocimiento de los pueblos indígenas traería como consecuencia, desde su punto de vista, la tendencia separatista que vulneraría la soberanía, dando lugar a la creación de pequeños Estados dentro de los Estados que suscribieron y ratificaron el Convenio.

Por otra parte, debemos reconocer que el Convenio 169 contempla rubros en los que se reflejan los avances en materia de derechos indígenas, pues a pesar de sus limitantes, prevé disposiciones que buscan claros beneficios para los indígenas; entre aquellos rubros podemos mencionar los siguientes:

- El compromiso de los Estados para adecuar su legislación nacional a fin de hacer efectivo el Convenio, además de asegurarse de que existan instituciones y mecanismos especializados en la administración de las políticas indigenistas.

- Participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones relativas al desarrollo nacional, especialmente aquellas que les afecten directamente, así como en la política nacional de desarrollo.
- Respeto a su derecho a ser diferentes y en consecuencia a conservar costumbres e instituciones que no se contrapongan con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- Administración de justicia, que en la medida de lo posible respete los métodos tradicionales; que tome en cuenta sus costumbres; se dé preferencia a sanciones distintas del encarcelamiento, e inclusive se cuente con intérpretes.
- Libertad de trabajo y prohibición de servidumbre por deudas.
- Reconocimiento de derechos de propiedad y/o posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, así como implementación de procesos de reivindicación de tierras.
- Participación en la administración, uso y conservación de los recursos naturales ubicados en las tierras de los pueblos indígenas.

- Prohibición de la reubicación de los pueblos indígenas salvo que sea estrictamente necesario, asimismo, obligación de sancionar cualquier intromisión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas.
- Procuración de respeto a las condiciones mínimas de trabajo y acceso al empleo.
- Derecho a la educación en todos los niveles y por lo tanto, disposición de medios de formación profesional; establecimiento de programas que abarquen su historia, conocimientos y de ser posible enseñanza en su propia lengua, sin que ello implique dejar de procurar el dominio de la lengua nacional o de una lengua oficial del Estado en que viven; difusión de sus derechos y obligaciones y eliminación de prejuicios.
- Prestación de Servicios de Salud que abarquen su salud física y mental.

En adición a lo expuesto, es de hacer notar que México, no obstante que fue el segundo país en ratificar el Convenio 169, no realizó modificaciones a nuestra legislación nacional que derivaran de dicha ratificación, pues incluso la reforma al artículo 4° constitucional, que se dio en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, fue consecuencia de una iniciativa previa a la ratificación del Convenio, y la reforma constitucional de agosto de 2001, en materia de

derechos y cultura indígena derivó de los Acuerdos de San Andrés que a su vez fueron consecuencia del conflicto en Chiapas, del que ya hemos hablado con anterioridad; como podemos apreciar, las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas se han realizado por circunstancias ajenas a la adopción del Convenio, como son las presiones políticas y sociales que han cobrado mayor fuerza los últimos años, aún cuando en términos de lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, la ratificación del Convenio 169 lo haya convertido en ley suprema de los Estados Unidos Mexicanos.

5.3 Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En 1970, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, recomendó la realización de un estudio sobre la discriminación de las poblaciones indígenas, para lo cual la citada Subcomisión nombró un relator especial, nombramiento que recayó en el ecuatoriano José R. Martínez Cobo, el cual presentó sus resultados a la Subcomisión, a principios de la década de los 80's. Tal fue el impacto del estudio presentado por el Relator Especial, que en 1982, se ordenó la creación de un grupo de trabajo sobre las poblaciones indígenas, como órgano subsidiario de la multicitada subcomisión, el cual se componía de cinco expertos, que elaboraron el Proyecto de la "Declaración sobre los Derechos de

las Poblaciones Indígenas”, cuyo texto fue aprobado por la Subcomisión en 1994 y presentado a la Comisión de Derechos Humanos para su análisis, sin embargo, aún no ha sido aprobado por dicha Comisión, aunque cabe señalar que, mediante la Resolución 1995/32, de 3 de marzo de 1995, la Comisión de Derechos Humanos, estableció un nuevo grupo de trabajo para analizar el texto del Proyecto de Declaración en comento, para lo cual dicho grupo se reuniría en diversos periodos de sesiones a fin de hacer los ajustes o comentarios que estimaran convenientes para que finalmente el proyecto de declaración sea sometido a la consideración de la Asamblea General de la ONU.

El proyecto de declaración de la ONU, sobre los derechos de las poblaciones indígenas, se compone de 45 artículos divididos en nueve apartados en los que fundamentalmente se reconoce y pretende garantizar el derecho de los pueblos indígenas a ser diferentes, refiriéndose básicamente a su diversidad cultural, pues al mismo tiempo se consigna su igualdad en cuanto a dignidad y derechos, con el resto de los pueblos existentes en todo el mundo y por lo tanto deberán gozar y ejercer sus derechos libres de toda forma de discriminación.

Es así que en la parte I del proyecto se establece precisamente el reconocimiento de su derecho a la libertad e igualdad en cuanto a dignidad y derechos se refiere; al derecho a la libre determinación en su aspecto político, económico, social y cultural, incluyendo a su derecho a ser diferentes, pues se prevé la conservación de sus características particulares, entre las que se

mencionan sus respectivos sistemas jurídicos; aunque aquí no debe pasar desapercibido que aunque no se haga mención expresa de la condición de respeto a las legislaciones nacionales del país de que se trate, así como de los derechos humanos fundamentales, es lógico que tal condición deberá ser respetada.

Un aspecto que llama la atención es que en el artículo 5 del proyecto, que corresponde al último de la parte I, se consigna lo siguiente: “Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad”, lo cual no debería representar ningún problema, sobre todo si consideramos que el concepto de nación se refiere a una comunidad con cultura, lazos de solidaridad, identidad en costumbres y en general con características semejantes y que por lo tanto el concepto de nacionalidad únicamente implica el vínculo que existe entre las personas y la nación a la que pertenece, sin que obste que se trate de un vínculo jurídico, pues en todo caso, como ya se mencionó el concepto de Nación no entraña forzosamente el de Estado, pues debe quedar bien claro que a diferencia del Estado, la Nación es sólo un concepto sociológico relacionado con el ser, o bien, cuestionémonos lo siguiente, ¿Nación y Estado son sinónimos?

Más aún, en la parte II del proyecto, en el artículo 9, se establece que “las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena”, con lo que se corrobora que el concepto de Nación que se emplea en

el proyecto, únicamente se asimila a una comunidad y de ningún modo se pretende reconocer a los pueblos como Estados, pues como ya hemos mencionado al tratar el tema del Convenio 169 de la OIT, la comunidad internacional siempre ha sido muy cuidadosa en el manejo de términos y/o vocablos en los documentos internacionales, aunque tampoco debemos olvidar que por “x” circunstancias aún no ha sido aprobado el proyecto materia de análisis.

Por otro lado, en la parte II, se hace una mención que tiene gran relevancia en el tema que nos ocupa, pues se habla de ciertos derechos de los pueblos indígenas como derechos colectivos, que es precisamente lo que caracteriza y distingue a los denominados “derechos de los pueblos indígenas” incluyendo por supuesto al derecho al desarrollo de dichos pueblos, de los derechos con los que cuentan por ser nacionales o ciudadanos del país de que se trate, aquellos derechos a los que hemos dicho que se hace mención son: a vivir en libertad, paz, seguridad como pueblos distintos y gozar de garantías contra el genocidio, etnocidio o cualquier acto de violencia. Entre las garantías con las que cuentan se encuentran comprendidas las siguientes: respeto a su identidad; reconocimiento de sus derechos de propiedad y posesión de tierras, territorios y recursos; prohibición de reubicaciones; prohibición de toda forma de asimilación o integración forzosa a otra cultura y la eliminación de prejuicios y discriminación.

En la parte III, conformada por los artículos 12 a 14, se tratan básicamente dos temas, a saber: 1. La preservación de sus costumbres y tradiciones incluyendo su patrimonio, entre los que se pueden considerar zonas arqueológicas, lugares religiosos y cementerios, por mencionar algunos ejemplos y, 2. El establecimiento de medidas que garanticen el respeto y cumplimiento de los derechos indígenas, asegurando que sus miembros entiendan y se hagan entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

En la parte IV, se consagran básicamente el derecho de los pueblos indígenas, particularmente de los niños, a la educación, comprendiendo todos los niveles, inclusive en sus propios idiomas y culturas; el derecho a establecer y acceder a todos los medios de información en sus propios idiomas; a disfrutar de derechos laborales; principalmente la no discriminación en el empleo. En la parte V, el artículo 19 prevé el derecho a participar en la toma de decisiones en cuestiones que les afecten directamente; en el artículo 21, señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales y a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo”; el artículo 23 dispone que “los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo”, y el artículo 24, consagra el derecho a la salud.

Los artículos 25 a 30 integran la parte VI del proyecto de declaración, en los que fundamentalmente se pretende garantizar la restitución de tierras; uso y conservación de sus recursos naturales y en conjunto su territorio y medio ambiente, así como la protección de la propiedad cultural e intelectual de los indígenas.

Quizá la parte más interesante del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas sea la parte VII, toda vez que en ella se tocan temas como la autonomía, la ciudadanía, los pueblos indígenas divididos por fronteras e inclusive tratados y acuerdos concertados entre los Estados y los pueblos indígenas; es así como los artículos 31 a 36 de este proyecto representan las disposiciones de mayor interés en nuestro tema.

Como hemos venido manifestando a lo largo del presente trabajo la diferencia entre los conceptos de soberanía y autonomía es básica para la comprensión del tema que nos ocupa, principalmente el reconocimiento de la existencia de varios niveles de autonomía, como lo es la denominada autonomía regional, que se ve ejemplificada con el caso de las entidades federativas, que aunque son reconocidas como “ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS”, siempre están subordinados al poder federal, o bien, podemos citar dentro de los propios Estados, llamémosles entidades, a los municipios, que también cuentan con un cierto grado de autonomía, inclusive podemos citar a la propia Universidad

Nacional Autónoma de México, que también es un claro ejemplo del goce de un grado de autonomía; dicho lo anterior podemos conocer el contenido del artículo 31 del proyecto de declaración, que reza lo siguiente:

“Artículo 31

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas”.

Ahora bien, debemos tener claro que dicho ejercicio de la autonomía debe respetar los derechos fundamentales de los seres humanos así como la legislación nacional del Estado de que se trate, esto cobra vital importancia en nuestro país, entre otros aspectos, por cuestiones como la religión, pues debe existir tolerancia y libertad de creencias entre los miembros de las comunidades y/o pueblos indígenas, para evitar que los miembros que difieran en sus creencias religiosas se enfrenten violentamente, como desgraciadamente a sucedido en algunas poblaciones indígenas de nuestro país. Igualmente el Estado deberá salvaguardar los derechos de las mujeres indígenas, para evitar

que por razón de su género se les prive de ejercer su derecho a la educación. Así como estos ejemplos, el Estado tiene la obligación de proteger y garantizar a todos los ciudadanos el correcto ejercicio de sus derechos, pues la mención que hace este artículo 31 del proyecto de declaración, a que los pueblos indígenas tienen derecho a la autonomía en cuestiones como el acceso de personas que no son miembros a su territorio, no podrá traducirse en la violación del derecho de libre tránsito, en este mismo sentido, deberá respetarse el sistema jurídico mexicano por lo que hace a la autonomía para determinar los medios de financiar las funciones autónomas de los pueblos indígenas.

Aquí, vale la pena comentar que nuestra posición se sitúa a favor del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas pero no por ello debe pasarse por alto el respeto a nuestro sistema jurídico y mucho menos el respeto de garantías individuales de terceras personas.

Otra disposición interesante, se encuentra contenida en el artículo 32 del proyecto que nos ocupa, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 32

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones.

La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.”

Desde nuestro punto de vista, esta disposición trae consigo implicaciones importantes en el sentido de atribuir a los pueblos indígenas la calidad de Estados, es decir, si bien la nacionalidad es para nosotros un vínculo de identidad con una comunidad con características semejantes, la ciudadanía en cambio tiene que ver con un aspecto político muy importante, pues un ciudadano en el caso de nuestro país, es un miembro del Estado políticamente activo, dicho de otra manera, la ciudadanía constituye un vínculo jurídico pero primordialmente político que relaciona a una persona con el Estado al que pertenece, permitiéndole participar en la vida política del mismo.

En este sentido, también es pertinente hacer notar que, como ya lo hemos mencionado en múltiples ocasiones, las demandas de nuestros pueblos indígenas no comprenden la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, por lo que se reitera que desde nuestro punto de vista para el caso de nuestro país, esta disposición esta fuera de lugar.

Por su parte, el artículo 35 del Proyecto de la “Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, implícitamente reconoce que los pueblos indígenas se encuentran dispersos, por lo que hace alusión a aquellos pueblos que estén divididos por fronteras internacionales, situación que no fue reconocida en las reformas constitucionales del 14 de agosto de 2001, lo cual hace imposible la aplicación de tal disposición, que señala textualmente lo siguiente:

Artículo 35

Los pueblos indígenas, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico, y social, con otros pueblos a través de las fronteras.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar el ejercicio y la aplicación de este derecho”

El último artículo de esta parte, se refiere a la observancia de los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos relacionados con los pueblos indígenas, sin embargo, su redacción no deja claro si tales tratados, acuerdos u otros arreglos, serán celebrados directamente por los pueblos indígenas o

propiamente por el estado al que pertenecen; veamos el texto del artículo 36 del proyecto que nos ocupa:

Artículo 36

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas”

Derivado de lo anterior no podemos afirmar que dicho precepto se contrapone a lo dispuesto por nuestra Constitución Política, particularmente lo previsto en los artículos 76 fracción I y 89 fracción X, que establecen la facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del senado, así como la facultad exclusiva del senado de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

En la Parte VIII del Proyecto de la “Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas”, se establece la obligación de que los derechos reconocidos en la declaración deberán ser incorporados en la legislación

nacional del Estado de que se trate y se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos para el arreglo de controversias con los Estados.

Un punto que también vale la pena mencionar y que se ubica en el último artículo de esta parte es decir, el artículo 41 del aludido proyecto, es que se prevé la creación de un órgano especializado de las Naciones Unidas, en el que se incluya la participación directa de los pueblos indígenas.

Finalmente en la parte IX del multireferido proyecto de declaración se aclara que los derechos reconocidos en la misma, únicamente “constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas en el mundo” y que además se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Como podemos apreciar, de aprobarse este Proyecto de “Declaración sobre los Derechos de los pueblos indígenas” representaría un avance sin precedentes en la historia de los pueblos indígenas, sin embargo, para el caso de nuestro país su aprobación implicaría serios cambios a la legislación nacional, que muy probablemente no serían bien recibidos por un amplio sector de la población.

Adicionalmente no debe pasar desapercibido el hecho de que este proyecto de declaración se encuentra en estudio desde hace ya más de diez años, lo que

evidencia las innumerables trabas que seguramente se siguen encontrando en el texto de la misma. Probablemente es por esta razón que “el Consejo Económico y Social estableció en el 2000 el Foro Permanente para las Poblaciones Indígenas formado por 16 expertos, el cual funciona como órgano subsidiario cuyo objetivo es ayudar al ECOSOC a coordinar las actividades de la ONU –especialmente asesorando al Consejo Económico y Social- y discutir temas relativos a las poblaciones indígenas, tales como:

- El desarrollo
- La cultura
- El ambiente su desarrollo
- La promoción de sus derechos humanos
- El cuidado del medio ambiente
- La salud”⁶⁹.

5.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las cuestiones indígenas.

Aunque breve, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) merece una mención en el presente trabajo de investigación, ya que a través de

⁶⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas” [en línea], [citado: 2005-08-30]. Disponible en: <<http://www.cinu.org.mx>>

sus acciones a procurado beneficiar a los pueblos indígenas de todo el mundo, especialmente a aquellos que se ubican en países en desarrollo.

El PNUD es una organización del sistema de Naciones Unidas encargada de promover, apoyar e inclusive implementar programas tendientes al logro del desarrollo humano sostenible; a decir del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU, el PNUD “es el principal proveedor de asesoramiento sobre el desarrollo, actividades de promoción y subsidios para los países en desarrollo”.

El PNUD, cuenta con aproximadamente 132 oficinas en países de todo el mundo, a través de las cuales presta servicios de consultoría y asesoramiento en la ejecución de programas de desarrollo económico y social, de tal suerte que los principales puntos a tratar son la erradicación de la pobreza, la conservación del medio ambiente, la prevención y solución de conflictos y la reactivación cultural.

En nuestro tema es de vital importancia la actividad realizada por el PNUD, pues desafortunadamente en nuestro país la población indígena es la que registra mayores índices de pobreza y marginación, y la que además, se ubica en un medio ambiente riquísimo de recursos naturales, los cuales son clave para el desarrollo sostenible, no sólo de aquellos pueblos y comunidades indígenas sino del país entero. Adicionalmente, deben considerarse las acciones de

“reactivación cultural” que tienen por objeto, entre otros, promover los conocimientos y proteger la propiedad intelectual de los indígenas.

Así, tenemos que el PNUD apoya a los pueblos y comunidades indígenas a través de:

- a) Programas Mundiales.
 - b) Programas Nacionales y Regionales.
-
- a) Programas Mundiales.

Entre los programas mundiales se encuentran los Programas de Pequeños Subsidios que consisten en cantidades que van desde los 5000 a los 100 000 dólares de los Estados Unidos de América, los cuales son asignados a proyectos seleccionados por un Comité de Selección Nacional.

Dentro de los programas de pequeños subsidios podemos citar el del Foro para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que apoya fundamentalmente a los países en desarrollo para salvaguardar la diversidad biológica.

Asimismo, podemos mencionar los programas de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST) y el de conocimientos indígenas; el primero de ellos básicamente busca crear vínculos con las organizaciones y asociaciones

de poblaciones indígenas, y el segundo, tiene por objeto recuperar y desarrollar los conocimientos indígenas para la conservación de los ecosistemas y la diversidad biológica del bosque.

b) Programas Nacionales y Regionales.

Este tipo de programas puede abarcar varios países cuando se trata de programas regionales o de uno sólo, tratándose de programas nacionales; estos últimos generalmente son implementados por el Estado de que se trate y lo que hace el PNUD es apoyar para que los objetivos de dichos programas se cumplan.

Los objetivos de este tipo de programas son, entre otros:

- Mejorar el nivel de vida de la población indígena.
- Fomentar el desarrollo económico y tecnológico.
- Preservar los recursos naturales y conservación del medio ambiente, así como la protección y restitución de tierras, comprendiéndose la propiedad y uso de las mismas.
- Garantizar la autonomía cultural, es decir, conservación y promoción del idioma, la educación y protección de la propiedad cultural e intelectual.

- Garantizar la participación de la población indígena en la toma de decisiones que tengan trascendencia en su desarrollo.
- Prevenir conflictos, o en su caso, negociar y facilitar los procesos de paz.

CAPÍTULO VI.

LA TRASCENDENCIA SOCIAL.

6.1 Análisis comparativo entre los Acuerdos de San Andrés (ASAL) y el artículo 2° Constitucional.

Hemos visto que la iniciativa de reformas elaborada por la COCOPA, en noviembre de 1996 ha sido hasta el momento la mejor expresión jurídica de los ASAL, sin embargo, esta iniciativa no representa al cien por ciento los acuerdos adoptados en San Andrés y mucho menos las demandas de los pueblos indígenas, de tal suerte que al ser modificada la propuesta de la COCOPA para dar paso a las reformas constitucionales de agosto de 2001, nuevamente han quedado olvidadas las necesidades y demandas fundamentales de los pueblos, las cuales de observarse colocarían a los mencionados pueblos como sujetos de su propio desarrollo.

Para robustecer lo anterior es conveniente que conozcamos las demandas que los pueblos indígenas concretaron en el Congreso Nacional Indígena (CNI) celebrado en octubre de 1996 en la Ciudad de México, es decir, con posterioridad a la firma de los ASAL:

- Que se reconozca como sujeto de derecho a los pueblos indígenas y que éstos, en ejercicio de su libre determinación decidan la forma de organizarse. Comunidad, municipio, región, etcétera.

-Que se reconozcan y respeten los territorios de los pueblos indígenas.

-Que se modifique la Constitución Federal, con el fin de que las tierras de los pueblos indígenas sean inembargables, inalienables e imprescriptibles, y los recursos naturales sean propiedad de los pueblos indígenas y sean éstos quienes decidan su forma de uso, explotación y conservación.

-Que se especifique que los pueblos indígenas podrán impartir justicia interna, según sus propias autoridades y sus propios sistemas y normas jurídicos.

-El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, la cual se ejercerá bajo un régimen de autonomía y que debe rellenarse en el reconocimiento constitucional de las "Regiones Autónomas Pluriétnicas", con personalidad jurídica, gobierno y recursos propios, que no se contraponen sino complementan a las autonomías comunal y municipal, y le da cuerpo al derecho de asociación. Las "Regiones Autónomas" podrán constituirse a demanda de los interesados.

-Reconocimiento a las formas de organización y gobiernos de los pueblos indios, con facultades para celebrar acuerdos, convenios y tratados con el Estado mexicano y con otros pueblos.

-Reconocimiento oficial de las lenguas indígenas y derecho a su uso cotidiano en todos los órdenes de la vida social: político, económico, jurídico, administrativo y educativo.

-Reconocimiento jurídico a los estatutos comunales y reglamentos internos, como instrumentos normativos y de derecho pleno de los pueblos indígenas.

-Garantizar que la recolección, transporte, uso, caza, pesca y consumo de plantas y animales sagrados, rituales y métodos curativos sean respetados, reconociendo las instituciones y prácticas espirituales indígenas, así como el respeto a los centros ceremoniales y lugares sagrados de los pueblos.

-Reconocimiento del patrimonio histórico y cultural colectivo de los pueblos, del derecho de autoría y propiedad intelectual de diseños, modelos, productos artísticos y medicinales. Así como que el gobierno apoye con recursos los proyectos de los médicos tradicionales y las instituciones de salud propias de los pueblos indígenas.

-Legislar el derecho de los pueblos indígenas al uso, aprovechamiento y control de los medios de comunicación tradicional y de los medios masivos de comunicación, como la radio, prensa, televisión y satélite.

-Reconocimiento de la educación indígena en todos sus niveles, y garantizar la formación profesional de los indígenas, así como que la planeación y ejecución de los planes, programas y proyectos estén a cargo de las instituciones propias de los indígenas. Crear centros educativos como universidades, tecnológicos, normales indígenas, etcétera, en el marco de la autonomía e identidad propias.

-Legislar por la igualdad de las mujeres indígenas, garantizando su derecho a no ser violentadas física, síquica, sexual ni económicamente. La autonomía económica significa que la mujer tenga equidad en el acceso a los medios de producción, a la propiedad y usufructo de la tierra. La autonomía política implica acceso igual a los cargos de representación popular, en la planeación, ejecución de proyectos y planes de desarrollo. La autonomía física significa la libertad para decidir sobre su cuerpo. La autonomía sociocultural es la tradición, usos y costumbres que no atenten contra su dignidad.

-Reconocimiento en la legislación del derecho a la pluralidad jurídica, a la facultad de legislar al interior de sus comunidades y regiones, mantener sus cuerpos de seguridad y orden al interior de sus territorios, el derecho a tener jurisdicción en su territorio, a administrarse en materia agraria, de acuerdo a sus costumbres y visiones, a tener jurisdicción en los ámbitos civiles, a la recaudación e impuestos, así como el derecho a escribir su propia historia y a mantener su cohesión social y cultural, además del control de su territorio, comprendido por suelo, subsuelo y espacio aéreo.

-Se garantice que no se utilice la figura indígena (lengua, vestimenta, etcétera) para exposiciones de cualquier índole que no tengan como objetivo los que defina la voluntad de los indígenas.

-Deben ser reconocidos todos los derechos, como pueblos originarios, de los pueblos indígenas cuyos territorios han sido absorbidos por las grandes urbes o están en peligro por la misma razón. En los casos en que ya no cuenten con sus territorios, que sean indemnizados a petición de los interesados a través de sus propias instituciones.

-Trato del migrante indígena de trabajo temporal con base en acuerdos internacionales en materia de trabajo que garanticen la seguridad social y económica, y el retorno a su comunidad de origen.

Visto lo anterior, podemos señalar las diferencias que existen entre lo dispuesto por el artículo 2° constitucional y los ASAL y que a nuestro juicio son las más relevantes:

a) En los ASAL se acordó reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho en la Constitución Federal, por lo tanto con derecho a la libre determinación y autonomía; en el artículo 2° constitucional se reconoce su derecho a la libre determinación la cual ejercerá en un marco constitucional de autonomía, sin embargo no los reconoce como sujetos de derecho y además señala que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, es decir, convierte sus derechos fundamentales en materia local y al darles la calidad de entidades de interés público imposibilita el ejercicio de su autonomía.

En relación con lo expuesto, también cabe destacar que la reforma limitó el derecho de asociación de los pueblos indígenas al ámbito municipal - aunque esto no se contiene en el artículo 2° sino en el artículo 115, fracción III, último párrafo- esto conlleva que no sea posible reconstruir los pueblos, o en un momento dado remunicipalizar los territorios donde se ubican pueblos y/o comunidades indígenas, de manera que de conformidad con el artículo 2°, al haberse dejado en manos de las legislaturas estatales la regulación del ejercicio de la libre determinación y

autonomía existe la posibilidad de que un mismo pueblo deba ejercer sus derechos de forma diferente o con limitaciones distintas. No es óbice para lo anterior el hecho de que los pueblos indígenas en los ASAL hubieran manifestado que cada pueblo o comunidad indígena tienen características propias, culturas diferentes, organizaciones y entornos distintos, y que por ello es importante que no se adopte un criterio uniforme de autonomía, expresando que las modalidades de autonomía deben definirse con los indígenas, pues se trata de puntos diferentes, es por esta razón que enfatizamos que la demanda principal de los indígenas es la reconstrucción de sus pueblos y el reconocimiento de su autonomía, pues con lo dispuesto en el artículo 2° se propicia la posibilidad de que existan diferentes modos de autonomía incluso para un mismo pueblo, distinto de la manifestación de los indígenas en el sentido de que cada pueblo defina junto con el Estado "su modalidad de autonomía".

b) En los ASAL el gobierno federal se comprometió a reconocer los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas y convalidar sus procedimientos por las autoridades jurisdiccionales del Estado, sin embargo, en el artículo 2° no se consignó como obligación del poder judicial convalidar los procedimientos, juicios y resoluciones de las autoridades indígenas, por el contrario se estableció que los mismos serían validados en los casos previstos por la Ley, sin que sea posible inferir que Ley, y aún más, es claro que se está manifestando que habrá

casos en los que no se validen las decisiones de las autoridades indígenas.

c) En los ASAL el gobierno federal se compromete a ampliar la participación y representación políticas de los pueblos indígenas y en el artículo 2° este punto es relegado igualmente al ámbito local, incluso a nivel municipal pues sólo se menciona la elección de representantes ante ayuntamientos.

Nuevamente resulta necesario remitirse a disposición distinta del artículo 2° constitucional, en este caso al artículo Tercero transitorio de la reforma de 14 de agosto de 2001, toda vez que lo que era parte de la propuesta de reforma al artículo 53 constitucional, se convirtió en una disposición transitoria, es decir, de vigencia temporal, en la que se señala que deberán tomarse en consideración "cuando sea factible", la ubicación de los pueblos indígenas para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales; es claro que con esta disposición los ASAL fueron violentados, ya que por una parte, los legisladores se negaron a incluirla en nuestra Carta Magna, y por otra, se aprecia que es una obligación ficticia pues se señaló textualmente que sería cumplida "cuando fuera factible".

d) En los ASAL se hicieron manifestaciones respecto a los territorios que ocupan o utilizan los pueblos indígenas e inclusive se expresó que la autonomía de dichos pueblos implica contar con un territorio, situación que el artículo 2° no prevé, pues no se habla siquiera de los territorios de los pueblos indígenas sino de “los lugares que habitan y ocupan” y dejó muy claro que la modalidad de tenencia de la tierra que debían respetar es la individual y además, si no cuentan con título de propiedad que los ampare como propietarios de los terrenos –ya no digamos tierras- que ocupan, es obvio que seguirán igual, tal como se desprende de la lectura de la fracción VI del apartado A del mencionado artículo 2° constitucional, es decir, no se reconocieron derechos reales de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan o respecto de los recursos naturales que ahí se encuentren.

Sobre este punto, cabe reflexionar que si bien no se les reconoció colectivamente un derecho de propiedad sobre sus territorios –entendiéndose su hábitat- al menos debió haberse regularizado la tenencia de tierras a nivel individual, pues esto sería un buen principio para mejorar su condición.

Finalmente podemos concluir que las diferencias comentadas son trascendentales, pues en el fondo se puede ver que las reformas fueron aprobadas con la intención de que fueran letra muerta, ya que los

derechos fundamentales indígenas fueron convertidos en materia local; las obligaciones del Estado fueron condicionadas a la existencia de disposiciones inexistentes y de que su realización fuera "factible" o discrecional, y aún más, no se estableció un término para que las legislaturas de las entidades federativas llevaran a cabo las reformas conducentes en su orden jurídico interno, especialmente en sus respectivas Constituciones.

6.2 Breves consideraciones sociales sobre la relación entre el movimiento nacional indígena actual y el Derecho al Desarrollo de los pueblos y/o comunidades indígenas en México.

Aún cuando la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, no resuelve las demandas indígenas y no respeta en su integridad lo pactado en los ASAL, debemos señalar que representa, aunque mínimo, un avance para la situación de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que para su expedición hubo que seguir un proceso que trajo consigo un pequeño provecho para los indígenas, socialmente hablando, debido a que precisamente por los múltiples problemas que han enfrentado, lograron atraer la atención no solo de la sociedad mexicana sino de todo el mundo, abriéndonos los ojos respecto

del olvido en que han vivido, se han hecho notar y han obtenido el reconocimiento social de sus derechos, lo cual ya constituye un beneficio.

Es claro que cuando hablamos de beneficio nos referimos a que la sociedad tiene ahora una nueva mentalidad respecto de los indígenas, nos hemos dado cuenta que debemos apoyarlos, pues es muy válido el que demanden respeto por sus derechos; desde nuestro punto de vista, unos de los principales lo son el derecho al desarrollo y a ser diferentes, a que se satisfagan sus necesidades básicas sin que se les obligue a integrarse a una sociedad con una cultura diferente, totalmente alejada de su concepción acerca de la vida.

En efecto, la reforma del artículo 4° constitucional, de enero de 1992, representó sin duda un paso muy importante para una nueva perspectiva del desarrollo de los pueblos indígenas, pues se reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, sin embargo, su impacto social no fue de ninguna manera comparable con el que produjo el conflicto en Chiapas que estalló en 1994; la firma de los ASAL en febrero de 1996; la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 y la resolución de septiembre de 2002, de la SCJN a las controversias planteadas por los síndicos de los municipios con población mayoritariamente indígena.

Con lo manifestado, de ninguna manera queremos soslayar las pérdidas humanas que los pueblos y comunidades indígenas han tenido que padecer, al igual que la situación precaria en la que aún viven, pues indubitablemente el problema de atención es gravísimo y desgraciadamente persiste.

Los ASAL representan un precedente de vital importancia por lo que hace al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas pues tales acuerdos establecen las bases generales que habrían de cumplirse, o bien, de implementarse en el sistema jurídico del Estado mexicano para iniciar el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Ahora bien, no obstante que los ASAL no hayan sido incorporados tal cual a nuestra Carta Magna, la verdad es que varios compromisos previstos en los mismos, fueron implementados en el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2001-2006) y a pesar de que este hecho no representa el reconocimiento de alguno de sus derechos, si constituye un avance en la atención del gobierno federal para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Asimismo, debemos decir que la realidad es que sí ha habido aspectos provechosos nacidos con motivo del movimiento actual indígena, pero todos insuficientes, y desgraciadamente son a penas perceptibles al lado

de las demandas aún insatisfechas y de las consecuencias sociales que para los pueblos indígenas representa la traición materializada en la reforma constitucional de agosto de 2001, pues con ella se les ha negado su derecho a ser sujetos de su propio desarrollo, manteniendo en manos del gobierno su destino, aún peor, han consignado constitucionalmente que su desarrollo es competencia primordialmente local.

Nos encontramos pues, ante situaciones encontradas, pues mientras la Constitución ya reconoce algunos derechos a los pueblos y comunidades indígenas, estos no son siquiera la mínima parte de los que demandan los indígenas, sin contar con que la mayoría distan de hecho de los que se supone se les reconocerían, es por ello que nos permitimos reiterar que sí ha habido un avance, pero este representa una millonésima parte de un primer paso en el "trayecto infinito" que aún falta por recorrer. Baste resaltar que aún sigue siendo indispensable dotar a los pueblos y comunidades indígenas de infraestructura social, entre la que podemos mencionar, servicio de agua potable, drenaje, electrificación, atención médico-hospitalaria y de nutrición, construcción de caminos y puentes, pavimentación, construcción de escuelas y asignación de profesores capacitados para impartir una educación bilingüe, otorgamiento de becas, creación de empleos, vivienda, seguridad pública, tiendas rurales para garantizar el abasto de productos básicos, lugares de recreación como

canchas deportivas y parques, servicios de comunicación como telefonía, etcétera.

Finalmente cabe aclarar que lo expuesto en el párrafo anterior de ninguna manera debe interpretarse como el querer convertir en ciudades los pueblos, por citar un ejemplo, el dotarlos de una tienda rural es obvio que no significa un centro comercial, y no porque no merezcan contar con uno sino porque no es lo que ellos desean, por el contrario, ellos luchan por conservar su cultura pero ello tampoco se traduce en vivir sin tener que comer, sin contar con servicios médicos, vivir incomunicados o en la ignorancia, en fin, debemos entender que precisamente porque quieren conservar su cultura y a su vez satisfacer sus necesidades, es que reclaman les sean reconocidos sus derechos a la libre determinación y autonomía, para decidir sus formas de organización interna, intervenir en la vida nacional y en la toma de decisiones del desarrollo nacional, especialmente de su propio desarrollo.

6.3 Población Afectada (Porcentajes y Estadísticas).

Como hemos visto, el derecho al desarrollo de las comunidades indígenas tiene por objeto, como su nombre lo indica, el desarrollo integral y/o sustentable de tales pueblos y/o comunidades indígenas, satisfaciendo todas sus necesidades; es precisamente por ello que la consignación de este derecho dentro de nuestro

sistema jurídico, a través de disposiciones que formalicen los Acuerdos de San Andrés y que atiendan las demandas expresadas en el Congreso Nacional Indigenista, traería aparejadas consecuencias relevantes para los indígenas, pues se garantizaría la erradicación del hambre, enfermedad, desempleo y demás problemas que los aquejan.

Por supuesto que no hemos olvidado que la satisfacción de las necesidades básicas de los indígenas debería estar garantizada como para el resto de los mexicanos al dar cabal cumplimiento a sus garantías individuales y sociales, así como respetando sus derechos humanos, sin embargo, existen derechos cuya expresión jurídica debe darse de manera colectiva, como lo es el reconocimiento de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, pero no como se ha establecido en la reforma constitucional de agosto de 2001, que convirtió este derecho en materia local, sino con una dimensión Federal, respetando tanto el pacto que le dio origen a esta Federación, como a los propios pueblos indígenas como sujetos de derechos y obligaciones partícipes de la vida nacional.

Es por todo lo anterior que tienen gran relevancia los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas, pues de ellos depende el conocimiento de los avances y rezagos en la atención y satisfacción de las demandas indígenas, además de que en principio, permiten la planeación de políticas y proyectos para mejorar la situación en que viven los indígenas. No

obstante, la elaboración de tales indicadores no es nada sencilla, sobre todo si consideramos que no se cuentan con datos ciertos acerca del número de habitantes indígenas que había antes de la conquista, o bien, a principios de la colonia, o con aquellos relativos a su real situación económica y social, el número de etnias, las diferencias entre una y otra comunidad o pueblo, los territorios que ocupaban originalmente, etcétera.

Ahora bien, no debe perderse de vista que de acuerdo a lo comentado por diversos historiadores y de las evidencias encontradas, se afirma que alrededor del 90% de la población indígena falleció durante el primer siglo de colonización.

Luego entonces, deben determinarse los criterios que servirán de base para la recopilación de datos, lo cual sin duda representa un problema de proporciones increíbles, pues se debe iniciar con el siguiente cuestionamiento ¿quiénes son indígenas?, y es aquí donde se regresa a la problemática conceptual que este tema implica, sobre todo por la subjetividad que trae consigo, pues recordemos que para determinar quién es o no indígena, es fundamental el sentimiento de identidad, pero además, un siguiente problema es diferenciar y/o clasificar los diversos grupos indígenas en etnias, pues no se tienen claras sus características distintivas, sean sus costumbres, lengua, religión, etcétera.

De esta suerte, desde el inicio de los censos formales, en 1985, el criterio empleado para identificar a la población indígena, es la lengua, pues ello permite en cierta medida, analizar la distribución territorial de diferentes grupos etnolingüísticos.

Posteriormente, además del criterio lingüístico considerado en los censos, hubo que incluir el criterio de pertenencia a algún grupo indígena, debido a que se ha detectado que hay un gran número de personas que se identifican como indígenas y sin embargo no es población hablante de lenguas indígenas. Es así que el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estimó que la población indígena en el país para el año 2000, era de 12.7 millones de personas, con sólo 30 municipios que no cuentan con población indígena, aunque no existe ningún municipio en el que los hablantes indígenas mayores de cinco años sea el 100%⁷⁰.

De acuerdo con los datos censales más recientes, es decir los del año 2000, los hogares indígenas existentes en el país están habitados por 11 798 290 personas. A este respecto cabe mencionar, por una parte, que "los hogares indígenas se restringen a aquellos donde el jefe y/o el cónyuge y/o padre o madre del jefe y/o suegro o suegra del jefe hablan lengua indígena, y también a aquellos que declararon pertenecer a un grupo indígena", y por otra, que en

⁷⁰ COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. "Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas- Información Estadística" [en línea], México, [citado: 2005-08-30]. Disponible en: <<http://www.cdi.gob.mx>>

este conteo no se encuentran incluidos los datos que pudieran desprenderse de localidades que tienen problemas de accesibilidad por falta de caminos, puentes y carreteras⁷¹.

Sin perjuicio de lo expuesto, ha prevalecido el criterio lingüístico para definir las regiones indígenas pues la mayoría de las Secretarías de Estado califica como municipios indígenas a aquellos con una proporción de hablantes de lengua indígena mayor al 40%, aún cuando en tales municipios únicamente el 60.4% de la población sea hablante de lengua indígena y se incluya un porcentaje aproximado de 28% de población no hablante de lengua indígena.

Una vez teniendo la noción de los criterios empleados para la elaboración de los indicadores socioeconómicos de los pueblos y comunidades indígenas, podemos mencionar algunos datos que reflejan el grado de desarrollo en que se encuentran dichos pueblos -de conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)-, tales como los siguientes:

- Empleo e Ingresos.

La población indígena económicamente activa representa el 82% del total estimado.

⁷¹ Idem.

Ahora bien, de dicho porcentaje el 43% se dedica a actividades que se clasifican dentro del sector productivo "primario" o "extractivo", es decir, a empleos relacionados con la agricultura, pesca, minería, etcétera.

El 22% se ubica en el sector "secundario" o "industrial", pues desempeña actividades dentro de la industria textil y en general se dedican a la manufactura.

Finalmente el 35% restante se ubica en el sector "terciario" o "de servicios", entre los empleos en este sector podemos citar los que se desarrollan dentro de empresas comercializadoras y telefónicas.

El ingreso obtenido por su trabajo es apenas para algunos medianamente aceptable, considerando que 25 de cada 100 indígenas no recibe ingreso, 56 de cada 100 recibe hasta dos salarios mínimos mensuales y el 19.4% recibe más de dos salarios mínimos mensuales.

- Educación.

Para tener un panorama general de la situación, basta señalar que el 25% de la población indígena de 15 años y más no sabe leer y escribir, aún más, de este porcentaje la mayoría son mujeres, pues 32 de cada 100 mujeres no lee ni escribe, lo cual indica la sumisión en la que han sido obligadas a vivir, pues a diferencia de los hombres el porcentaje es mucho mayor.

Un dato curioso e importante es que los niveles de analfabetismo se incrementan en el caso de mujeres que hablan lengua indígena pues se registró, de acuerdo al censo de 2000, que 43.3% de las mujeres que hablan lengua indígena son analfabetas y sólo el 10.4% de mujeres que no lo hablan se ubican en ese rubro; en el caso de los hombres, el 23.4% de los hablantes de lengua indígena son analfabetas y el 6.7% de los no hablantes, lo son.

Asimismo, el grado de analfabetismo se incrementa entre los adultos, esto es, cuanto mayor es la edad, es mayor la probabilidad de que se trate de un analfabeta, veamos: el 44% de los hombres hablantes de lengua indígena de 60 a 64 años no leen ni escriben; el 22.5% de los hombres indígenas de 40 a 44 años no lo hacen; el 23.4% de las mujeres no hablantes de lengua indígena de 50 a 54 años tampoco leen ni escriben, y el 12% de mujeres indígenas de 35 a 39 años son analfabetas.

El problema de la educación es realmente grave pues aún cuando son los adultos los que conforman la mayor parte de los porcentajes de indígenas analfabetas, los datos censales del 2000 arrojaron que el 39% de la población indígena de 5 a 24 años no asiste a la escuela, de los que como se ha venido mencionando, la mayoría son mujeres.

De la población indígena que cuenta con algún grado de instrucción, se encuentra el 22% que tiene apenas algún grado de primaria; 2 de cada 10 personas en hogares indígenas completaron la primaria y 4 de cada 10 alcanzaron algún grado de primaria.

- Vivienda.

Las viviendas de la población indígena se encuentran en condiciones precarias pues los materiales con los que están construidas no son adecuados, son poco resistentes a las inclemencias del tiempo y en general a todo tipo de fenómenos naturales, además de que no cuentan con los servicios más elementales, lo que a su vez origina graves problemas de salud, así tenemos que en aproximadamente un 50% de las viviendas sus pisos son de tierra, no cuentan con habitaciones exclusivas para cada miembro de la familia, no cuentan con cocinas por lo que preparan alimentos en lugares indefinidos y se exponen directamente a los gases de la combustión en la que los cocinan, además, no tienen drenaje y generalmente no disponen de agua entubada.

Los datos reseñados así como otros de interés que se muestran en los cuadros que a continuación se presentan, corresponden a los publicados en la página de internet de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que fueron obtenidos en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

Los números:

<i>Población total en México</i>	97 483 412
<i>Estimación global de la población indígena CONAPO-INI</i>	12 707 000
<i>Población Indígena</i>	10 253 627
<i>Porcentaje</i>	10.5
<i>Población de cinco años y más hablante de lengua indígena</i>	6 044 547
<i>Porcentaje</i>	7.1
<i>Población no hablante de lengua indígena y estimada como indígena</i>	4 209 080
<i>Total de municipios de México</i>	2 443
<i>Total de municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	871
<i>Porcentaje</i>	35.7
<i>Municipios con 70% y más de población indígena</i>	481
<i>Porcentaje</i>	19.7

<i>Municipios con 40 a 69% de población indígena</i>	174
<i>Porcentaje</i>	7.1
<i>Municipios con menos de 40% de población indígena y más de 5 000 indígenas</i>	190
<i>Porcentaje</i>	7.8
<i>Municipios de menos de 40% de población indígena y menos de 5 000 indígenas con presencia de hablantes de lenguas con menos de 5 000 hablantes (lenguas minoritarias)</i>	26
<i>Porcentaje</i>	1.1
<i>Municipios con población indígena dispersa</i>	1 542
<i>Municipios sin población indígena</i>	30
<i>Población total de los municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	56 586 584
<i>Población indígena en municipios indígenas o con presencia de población indígena</i>	9 345 113

<i>Porcentaje</i>	91.1
<i>Total de localidades en México</i>	199 369
<i>Localidades con 70% y más de población indígena</i>	17 436
<i>Porcentaje</i>	8.7
<i>Población indígena en localidades con 70% y más de población indígena</i>	5 839 400
<i>Porcentaje</i>	56.9
<i>Localidades con 40% a 69% de población indígena</i>	3 971
<i>Porcentaje</i>	2.0
<i>Población indígena en localidades con 40% a 69% de población indígena</i>	1 053 488
<i>Porcentaje</i>	10.3
<i>Localidades con 1% a 39% de población indígena</i>	31 624
<i>Porcentaje</i>	15.9
<i>Población indígena en localidades con 1% a 39% de</i>	3 360 739

población indígena

Porcentaje **32.8**

*Localidades con 70% y más de población indígena y menos
de 100 habitantes* **8 263**

Porcentaje **47.4**

*Localidades con 70% y más de población indígena y de 100
a 499 habitantes* **6 367**

Porcentaje **36.5**

*Localidades con 40% a 69% de población indígena y menos
de 100 habitantes* **2 019**

Porcentaje **50.8**

*Localidades con 40% a 69% de población indígena y de 100
a 499 habitantes* **1 255**

Porcentaje **31.6**

*Localidades con menos de 40% de población indígena y
menos de 100 habitantes* **8 088**

Porcentaje **25.6**

<i>Localidades con menos de 40% de población indígena y de 100 a 499 habitantes</i>	12 349
<i>Porcentaje</i>	39.0
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "muy alto"</i>	295
<i>Porcentaje</i>	33.9
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "alto"</i>	363
<i>Porcentaje</i>	46.5
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "medio"</i>	87
<i>Porcentaje</i>	10.0
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "bajo"</i>	45
<i>Porcentaje</i>	5.2
<i>Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación "muy bajo"</i>	81

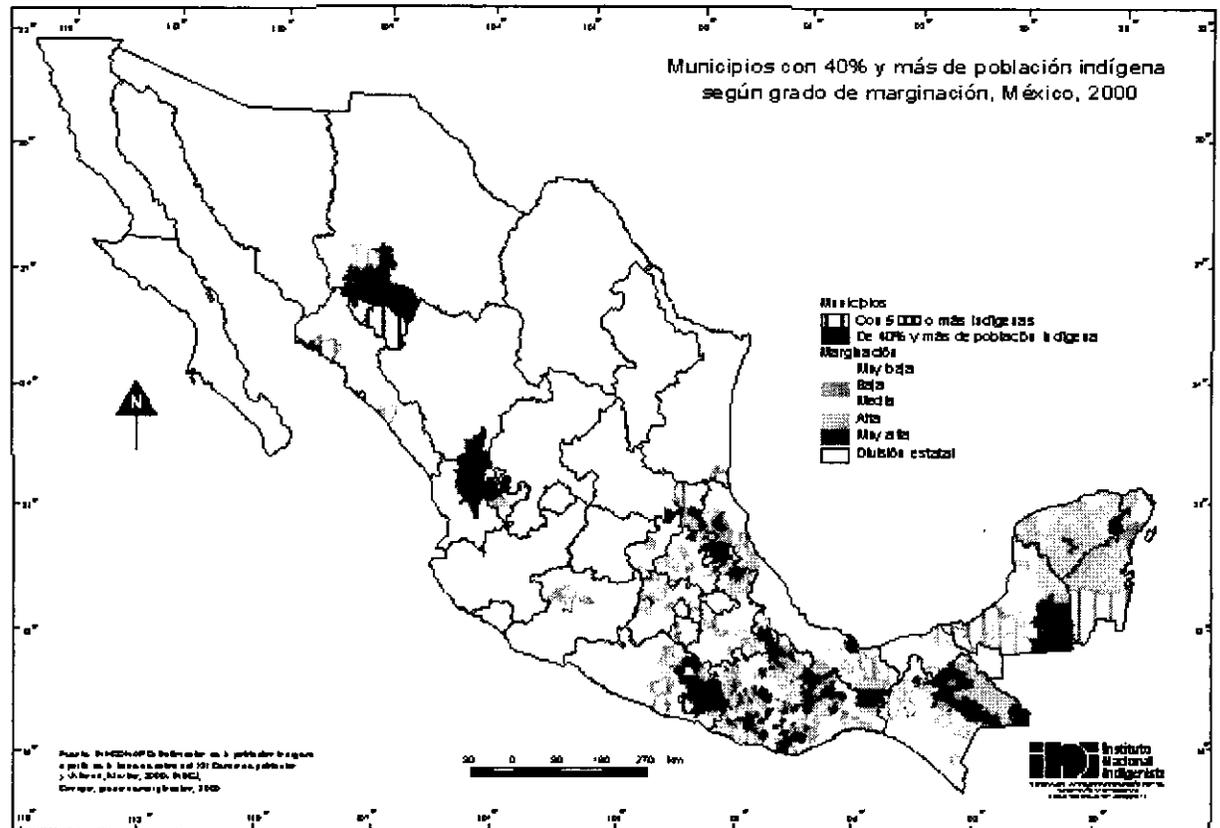
<i>Porcentaje</i>	9.3
<i>Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con agua entubada</i>	64.0
<i>Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con electricidad</i>	83.1
<i>Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con piso de tierra</i>	43.7
<i>Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena que cocinan con leña</i>	62.4

Localidades con 40% y más de población indígena

<i>Porcentaje de la población ocupada que trabaja en el sector primario</i>	56.8
<i>Porcentaje de la población ocupada que no recibe ingresos por su trabajo</i>	30.7
<i>Porcentaje de la población ocupada que recibe de 1 a 2 salarios mínimos</i>	22.2

<i>Porcentaje de viviendas con piso de tierra</i>	53.5
<i>Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada</i>	42.3
<i>Porcentaje de viviendas que no disponen de drenaje</i>	73.0
<i>Porcentaje de viviendas que no disponen de electricidad</i>	20.7
<i>Porcentaje de viviendas que no disponen de agua entubada, drenaje ni electricidad</i>	13.0

Municipios con 40% y más de población indígena, según grado de marginación,
México, 2000.





CUADRO I. ESTRUCTURA POR EDAD Y SEXO. POBLACIÓN INDÍGENA, SEGÚN GRANDES GRUPOS DE EDAD Y SEXO POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	TOTAL					HOMBRES					MUJERES				
	Total	0 a 14	15 a 64	65 y más	No especificado	Total	0 a 14	15 a 64	65 y más	No especificado	Total	0 a 14	15 a 64	65 y más	No especificado
TOTAL NACIONAL	10 189 514	3 975 363	5 651 416	528 813	33 922	5 015 750	2 005 535	2 731 972	260 362	17 881	5 173 764	1 969 828	2 919 444	268 451	16 041
BAJA CALIFORNIA	80 984	31 699	46 947	2 024	314	41 427	16 027	24 149	1 084	167	39 557	15 672	22 798	940	147
CAMPECHE	185 075	65 415	107 594	11 592	474	93 373	32 913	53 829	6 359	272	91 702	32 502	53 765	5 233	202
COAHUILA	304	98	184	20	2	156	49	91	16	0	148	49	93	4	2
CHIAPAS	1 036 903	471 533	532 022	30 418	2 930	514 329	237 456	259 403	15 888	1 582	522 574	234 077	272 619	14 530	1 348
CHIHUAHUA	113 187	46 234	61 615	4 603	735	57 464	23 344	31 239	2 490	391	55 723	22 890	30 376	2 113	344
DISTRITO FEDERAL	333 428	95 537	223 531	13 681	679	157 714	48 224	103 086	6 015	389	175 714	47 313	120 445	7 666	290
DURANGO	26 893	12 147	13 723	777	246	13 116	6 045	6 566	384	121	13 777	6 102	7 157	393	125
GUANAJUATO	8 288	3 453	4 556	255	24	4 142	1 769	2 246	115	12	4 146	1 684	2 310	140	12
GUERRERO	478 399	218 991	236 965	20 279	2 164	231 536	109 338	110 952	10 174	1 072	246 863	109 653	126 013	10 105	1 092
HIDALGO	505 678	200 425	274 362	29 211	1 880	246 743	101 367	130 678	13 768	930	259 135	99 058	143 684	15 443	950
JALISCO	46 678	17 989	26 936	1 422	331	22 437	8 957	12 607	705	168	24 241	9 032	14 329	717	163
MÉXICO	869 828	327 816	501 951	37 656	2 405	423 581	164 970	241 649	15 735	1 227	446 247	162 846	260 302	21 921	1 178
MICHOACÁN	154 786	60 980	83 532	9 569	705	73 818	30 487	38 352	4 628	351	80 968	30 493	45 180	4 941	354
MORELOS	44 745	15 362	26 562	2 661	160	21 798	7 724	12 654	1 327	93	22 947	7 638	13 908	1 334	67
NAYARIT	31 988	14 759	16 132	995	102	15 790	7 419	7 780	534	57	16 198	7 340	8 352	461	45
NEWVO LEÓN	10 878	3 066	7 570	208	34	4 938	1 521	3 300	94	23	5 940	1 545	4 270	114	11
OAXACA	1 518 410	605 505	817 608	90 404	4 893	734 026	305 000	383 641	43 005	2 380	784 384	300 505	433 967	47 399	2 513
PUEBLA	853 554	343 140	461 547	46 329	2 538	414 782	173 299	219 066	21 130	1 287	438 772	169 841	242 481	25 199	1 251
QUERÉTARO	37 499	15 520	19 803	1 995	181	18 137	7 759	9 425	865	88	19 362	7 761	10 378	1 130	93
QUINTANA ROO	338 158	124 941	202 033	10 316	868	175 025	63 375	105 227	5 855	568	163 133	61 566	96 806	4 461	300
SAN LUIS POTOSÍ	325 253	137 309	170 750	16 227	967	164 385	69 337	85 726	8 803	519	160 868	67 972	85 024	7 424	448
SINALOA	75 345	29 752	42 419	2 845	329	39 676	15 214	22 609	1 658	195	35 669	14 538	19 810	1 187	134
SONORA	104 870	33 286	63 629	7 584	371	54 650	16 915	33 253	4 249	233	50 220	16 371	30 376	3 335	138
TABASCO	112 062	41 605	64 734	5 484	239	56 221	20 933	32 098	3 055	135	55 841	20 672	32 636	2 429	104
TAMAULIPAS	25 815	8 530	16 504	685	96	12 802	4 286	8 126	335	55	13 013	4 244	8 378	350	41
TLAXCALA	41 570	13 387	24 871	3 179	133	20 397	6 823	11 985	1 535	54	21 173	6 564	12 886	1 644	79
VERACRUZ	936 308	370 053	513 627	48 081	4 547	463 045	187 333	249 294	24 049	2 369	473 263	182 720	264 333	24 032	2 178
YUCATÁN	971 345	325 873	574 179	68 914	2 379	483 887	165 115	281 322	36 034	1 416	487 458	160 758	292 857	32 880	963
MUNICIPIOS INDÍGENAS	9 268 431	3 634 405	5 135 886	467 414	30 726	4 559 395	1 832 999	2 480 353	229 889	16 154	4 709 036	1 801 406	2 655 533	237 525	14 572
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	921 883	340 958	515 530	61 399	3 196	456 355	172 536	251 619	30 473	1 727	464 728	168 422	263 911	30 926	1 469
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	97 483 412	32 586 973	58 092 327	4 750 311	2 053 801	47 592 253	16 514 754	27 836 871	2 206 953	1 033 675	49 891 159	16 072 219	30 255 456	2 543 358	1 020 126

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII. Censo general de población y vivienda 2000. INEGI.



CUADRO 2. ESTADO CONYUGAL Y FECUNDIDAD. POBLACIÓN INDÍGENA DE 12 AÑOS Y MÁS, SEGÚN ESTADO CONYUGAL Y MUJERES DE 15 A 49 AÑOS, SEGÚN NÚMERO Y PROMEDIO DE HIJOS NACIDOS VIVOS POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Estado conyugal					Fecundidad		
	Total	Soltera	Unida o casada	Separada, viuda o divorciada	No especificado	Mujeres 15 a 49 años ¹	Hijos nacidos vivos	Promedio HNV de mujeres de 15 a 49 años ¹
TOTAL NACIONAL	6 981 018	2 635 655	3 820 061	506 641	18 661	1 580 322	6 186 555	3.9
BAJA CALIFORNIA	54 788	20 723	30 320	3 420	325	13 724	46 251	3.4
CAMPECHE	133 463	51 399	73 454	8 343	267	28 054	108 482	3.9
COAHUILA	224	89	116	19	0	45	154	3.4
CHIAPAS	649 046	244 499	366 166	35 480	2 901	155 915	680 589	4.4
CHIHUAHUA	73 783	24 690	43 523	5 262	308	18 516	73 567	4.0
DISTRITO FEDERAL	256 329	111 842	124 641	19 336	510	58 429	157 939	2.7
DURANGO	16 591	6 329	9 020	1 162	80	4 303	17 420	4.0
GUANAJUATO	5 437	2 248	2 868	302	19	1 298	4 859	3.7
GUERRERO	296 050	102 747	170 647	21 753	903	73 431	331 274	4.5
HIDALGO	346 104	124 279	192 480	28 590	755	81 432	322 705	4.0
JALISCO	31 514	12 989	16 728	1 710	87	7 535	25 413	3.4
MÉXICO	606 790	242 608	317 837	44 643	1 702	141 672	522 451	3.7
MICHOACÁN	106 077	38 762	60 120	6 840	355	23 316	95 996	4.1
MORELOS	32 489	12 503	17 331	2 480	85	7 156	24 582	3.4
NAYARIT	19 627	6 535	11 609	1 412	71	5 489	22 944	4.2
NUEVO LEÓN	8 323	4 042	3 871	382	28	1 841	4 898	2.7
OAXACA	1 032 040	379 793	565 029	84 343	2 875	230 738	933 582	4.0
PUEBLA	577 665	218 031	309 499	48 732	1 403	131 570	536 274	4.1
QUERÉTARO	24 822	9 914	13 115	1 715	78	5 427	22 466	4.1
QUINTANA ROO	236 007	85 993	137 116	12 445	453	57 155	198 150	3.5
SAN LUIS POTOSÍ	214 708	79 884	121 240	13 027	557	48 512	206 361	4.3
SINALOA	51 731	20 046	28 021	3 543	121	11 643	42 605	3.7
SONORA	78 277	29 999	40 844	7 200	234	16 180	54 256	3.4
TABASCO	78 316	33 243	40 088	4 709	276	16 175	67 987	4.2
TAMAULIPAS	18 755	7 503	10 094	1 109	49	4 653	13 297	2.9
TLAXCALA	30 875	12 445	16 041	2 331	58	6 019	22 040	3.7
VERACRUZ	640 397	233 273	357 687	48 030	1 407	145 909	590 987	4.1
YUCATÁN	712 911	272 460	390 776	48 586	1 089	144 134	538 168	3.7
MUNICIPIOS INDÍGENAS	6 333 139	2 388 958	3 470 281	456 904	16 996	1 440 271	5 665 707	3.9
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	647 879	246 697	349 780	49 737	1 665	140 051	520 848	3.7
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	69 235 053	25 665 924	37 911 740	5 478 993	178 396	15 630 184	51 288 106	3.1

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000. INEGI.

¹ Se considera a las mujeres de 15 a 49 años con al menos un hijo nacido vivo.



CUADRO 3. MIGRACIÓN. POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA DE NACIMIENTO Y POBLACIÓN INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS, POR ENTIDAD DE RESIDENCIA EN 1995, SEGÚN ENTIDAD DE RESIDENCIA EN 2000 POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Estado	Lugar de nacimiento ¹					Lugar de residencia en 1995 ²				
	Total ³	En la entidad		En otra entidad		Total	En la entidad		En otra entidad	
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%
TOTAL NACIONAL	10 189 514	8 990 412	88.2	1 136 863	11.2	8 938 350	8 578 584	96.0	320 464	3.6
BAJA CALIFORNIA	80 984	33 172	41.0	45 900	56.7	70 485	55 885	79.3	13 302	18.9
CAMPECHE	185 075	157 831	85.3	23 678	12.8	165 519	161 248	97.4	4 003	2.4
COAHUILA	304	215	70.7	75	24.7	275	229	83.3	37	13.5
CHIAPAS	1 036 903	1 018 631	98.2	6 834	0.7	876 518	868 245	99.1	2 770	0.3
CHIHUAHUA	113 187	103 319	91.3	8 668	7.7	96 897	91 842	94.8	4 233	4.4
DISTRITO FEDERAL	333 428	172 343	51.7	158 636	47.6	301 926	263 053	87.1	37 261	12.3
DURANGO	26 893	25 215	93.8	1 428	5.3	22 739	21 957	96.6	530	2.3
GUANAJUATO	8 288	6 415	77.4	1 805	21.8	7 116	6 384	89.7	677	9.5
GUERRERO	478 399	469 945	98.2	5 837	1.2	402 051	396 995	98.7	3 268	0.8
HIDALGO	505 878	484 045	95.7	19 743	3.9	445 931	435 404	97.6	8 569	1.9
JALISCO	46 678	30 851	66.1	15 338	32.9	40 454	35 062	86.7	4 965	12.3
MÉXICO	869 828	604 210	69.5	261 900	30.1	768 239	713 880	92.9	51 778	6.7
MICHOACÁN	154 786	149 838	96.8	3 958	2.6	136 782	133 464	97.6	2 236	1.6
MORELOS	44 745	33 583	75.1	10 883	24.3	40 163	36 849	91.7	3 080	7.7
NAYARIT	31 988	30 163	94.3	1 627	5.1	26 819	26 154	97.5	459	1.7
NUEVO LEÓN	10 878	3 247	29.8	7 493	68.9	9 619	6 319	65.7	3 212	33.4
OAXACA	1 518 410	1 482 783	97.7	27 727	1.8	1 334 959	1 311 349	98.2	17 480	1.3
PUEBLA	853 554	815 093	95.5	34 901	4.1	745 277	729 401	97.9	13 639	1.8
QUERÉTARO	37 499	32 534	86.8	4 756	12.7	32 556	30 668	94.2	1 740	5.3
QUINTANA ROO	338 158	175 412	51.9	160 004	47.3	296 679	270 959	91.3	24 897	8.4
SAN LUIS POTOSÍ	325 253	315 586	97.0	8 411	2.6	281 880	277 544	98.5	3 574	1.3
SINALOA	75 345	34 767	46.1	40 205	53.4	65 393	37 055	56.7	27 906	42.7
SONORA	104 870	96 060	91.6	8 301	7.9	94 199	91 294	96.9	2 529	2.7
TABASCO	112 062	101 882	90.9	9 682	8.6	100 074	97 370	97.3	2 389	2.4
TAMAULIPAS	25 815	8 894	34.5	16 678	64.6	22 838	16 446	72.0	6 256	27.4
TLAXCALA	41 570	37 754	90.8	3 673	8.8	37 392	36 493	97.6	841	2.2
VERACRUZ	936 308	876 118	93.6	56 360	6.0	824 681	810 818	98.3	11 543	1.4
YUCATÁN	971 345	945 476	97.3	22 714	2.3	872 399	860 573	98.6	10 082	1.2
MUNICIPIOS INDÍGENAS	9 268 431	8 245 382	89.0	967 215	10.4	8 119 858	7 822 940	96.3	263 256	3.2
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	921 083	745 030	80.9	169 648	18.4	818 492	755 644	92.3	57 208	7.0
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	97 483 412	77 705 198	79.7	17 220 424	17.7	84 794 454	80 565 026	95.0	3 584 957	4.2

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

¹ No se incluye el no especificado ni los nacidos en otro país.

² No se incluye el no especificado ni los residentes en otro país en enero de 1995.

³ Se excluyen los no especificados de condición de habla de lengua indígena.



CUADRO 4. ASISTENCIA ESCOLAR Y ALFABETISMO. POBLACIÓN DE 6 A 14 AÑOS, SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA ESCOLAR Y DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE ALFABETISMO POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Asistencia escolar en población de 6 a 14 años y más				Alfabetismo en población de 15 años y más					
	Total ¹	Asiste	%	No asiste	%	Total ¹	Alfabeto	%	Analfabeto	%
TOTAL NACIONAL	2 492 471	2 173 562	87.2	318 909	12.8	4 489 859	3 029 377	67.5	1 460 482	32.5
BAJA CALIFORNIA	19 276	15 935	82.7	3 341	17.3	29 498	24 588	83.4	4 910	16.6
CAMPECHE	41 828	38 162	91.2	3 666	8.8	77 462	57 297	74.0	20 165	26.0
COAHUILA	62	40	64.5	22	35.5	131	74	56.5	57	43.5
CHIAPAS	288 867	231 386	80.1	57 481	19.9	498 708	289 028	58.0	209 680	42.0
CHIHUAHUA	27 555	19 052	69.1	8 503	30.9	50 625	26 364	52.1	24 261	47.9
DISTRITO FEDERAL	58 334	53 897	92.4	4 437	7.6	127 415	113 841	89.3	13 574	10.7
DURANGO	7 119	5 385	75.6	1 734	24.4	12 152	7 479	61.5	4 673	38.5
GUANAJUATO	2 147	1 777	82.8	370	17.2	2 798	2 058	73.6	740	26.4
GUERRERO	130 249	108 393	83.2	21 856	16.8	223 129	109 153	48.9	113 976	51.1
HIDALGO	128 639	119 957	93.3	8 682	6.7	238 450	151 394	63.5	87 056	36.5
JALISCO	10 950	8 952	81.8	1 998	18.2	19 288	15 390	79.8	3 898	20.2
MÉXICO	206 449	186 729	90.4	19 720	9.6	300 095	223 472	74.5	76 623	25.5
MICHOACÁN	38 599	32 874	85.2	5 725	14.8	72 992	49 042	67.2	23 950	32.8
MORELOS	9 611	8 410	87.5	1 201	12.5	15 935	12 132	76.1	3 803	23.9
NAYARIT	8 890	7 336	82.5	1 554	17.5	14 871	8 275	55.6	6 596	44.4
NUEVO LEÓN	1 652	1 373	83.1	279	16.9	5 403	4 970	92.0	433	8.0
OAXACA	385 238	338 439	87.9	46 799	12.1	763 329	498 998	65.4	264 331	34.6
PUEBLA	215 452	183 678	85.3	31 774	14.7	388 271	243 600	62.7	144 671	37.3
QUERÉTARO	9 589	8 000	83.4	1 589	16.6	15 346	10 104	65.8	5 242	34.2
QUINTANA ROO	76 583	71 266	93.1	5 317	6.9	144 686	120 418	83.2	24 268	16.8
SAN LUIS POTOSÍ	85 924	80 147	93.3	5 777	6.7	156 467	117 728	75.2	38 739	24.8
SINALOA	17 987	10 102	56.2	7 885	43.8	29 940	18 484	61.7	11 456	38.3
SONORA	20 474	18 637	91.0	1 837	9.0	39 655	31 183	78.6	8 472	21.4
TABASCO	26 990	25 231	93.5	1 759	6.5	43 954	34 942	79.5	9 012	20.5
TAMAULIPAS	5 073	4 549	89.7	524	10.3	9 546	8 688	91.0	858	9.0
TLAXCALA	8 440	7 535	89.3	905	10.7	13 921	9 884	71.0	4 037	29.0
VERACRUZ	235 943	209 377	88.7	26 566	11.3	428 609	271 308	63.3	157 301	36.7
YUCATÁN	206 989	188 784	91.2	18 205	8.8	456 647	346 692	75.9	109 955	24.1
MUNICIPIOS INDÍGENAS	2 274 909	1 985 403	87.3	289 506	12.7	4 179 323	2 806 586	67.2	1 372 737	32.8
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	217 562	188 159	86.5	29 403	13.5	310 536	222 791	71.7	87 745	28.3
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	19 700 930	17 991 514	91.3	1 617 710	8.2	62 942 638	56 841 673	90.5	5 942 091	9.5

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

¹ No se incluye el no especificado.



CUADRO 5. ESCOLARIDAD. POBLACIÓN INDÍGENA DE 15 AÑOS Y MÁS, SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Sin instrucción		Primaria incompleta		Primaria completa		Posprimaria	
	Total ¹	%	Total	%	Total	%	Total	%
TOTAL NACIONAL	1 534 688	25.8	1 618 096	27.2	1 113 001	18.7	1 677 754	28.2
BAJA CALIFORNIA	8 397	18.1	10 170	21.9	9 052	19.5	18 756	40.4
CAMPECHE	22 647	19.6	32 361	28.0	19 448	16.9	40 959	35.5
COAHUILA	75	37.7	13	6.5	39	19.6	72	36.2
CHIAPAS	208 391	38.8	150 019	27.9	95 078	17.7	83 317	15.5
CHIHUAHUA	25 405	40.8	15 501	24.9	8 786	14.1	12 633	20.3
DISTRITO FEDERAL	20 219	8.9	38 781	17.1	48 298	21.3	119 543	52.7
DURANGO	5 058	37.2	3 264	24.0	1 891	13.9	3 387	24.9
GUANAJUATO	1 167	25.2	818	17.6	809	17.4	1 843	39.7
GUERRERO	111 634	45.4	52 142	21.2	34 668	14.1	47 453	19.3
HIDALGO	85 912	29.3	68 892	23.5	52 153	17.8	86 047	29.4
JALISCO	4 628	17.2	5 108	19.0	5 082	18.9	12 135	45.0
MÉXICO	97 391	18.8	119 820	23.1	111 056	21.4	189 868	36.6
MICHOACÁN	25 282	28.3	25 001	28.0	14 496	16.2	24 609	27.5
MORELOS	5 244	18.7	5 830	20.8	5 399	19.2	11 622	41.4
NAYARIT	6 443	39.2	4 467	27.2	1 951	11.9	3 576	21.8
NUEVO LEÓN	636	8.6	1 082	14.6	1 926	26.1	3 743	50.7
OAXACA	256 068	29.3	250 574	28.7	173 378	19.8	194 258	22.2
PUEBLA	146 857	30.0	140 745	28.8	98 964	20.2	102 357	20.9
QUERÉTARO	5 929	28.3	4 976	23.8	3 789	18.1	6 247	29.8
QUINTANA ROO	27 703	13.7	49 759	24.5	40 191	19.8	85 125	42.0
SAN LUIS POTOSÍ	34 827	19.2	58 094	32.0	39 395	21.7	49 352	27.2
SINALOA	14 409	32.8	12 993	29.6	6 374	14.5	10 090	23.0
SONORA	11 790	17.0	20 546	29.7	11 348	16.4	25 512	36.9
TABASCO	10 381	14.9	16 776	24.1	12 473	17.9	29 995	43.1
TAMAULIPAS	1 438	8.8	3 027	18.5	3 985	24.4	7 884	48.3
TLAXCALA	4 796	17.7	5 343	19.7	6 605	24.4	10 313	38.1
VERACRUZ	157 681	29.1	165 027	30.5	93 097	17.2	125 571	23.2
YUCATÁN	105 685	17.0	213 691	34.4	109 764	17.7	192 315	30.9
MUNICIPIOS INDÍGENAS	1 406 093	26.1	1 474 820	27.4	1 009 495	18.7	1 498 582	27.8
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	128 575	23.2	143 276	25.8	103 506	18.7	179 172	32.3
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	6 424 470	10.2	11 298 692	18.0	12 024 728	19.1	32 535 609	51.8

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000. INEGI.

¹No se incluye el no especificado.



CUADRO 6. ACTIVIDAD ECONÓMICA Y OCUPACIÓN. POBLACIÓN INDÍGENA DE 12 AÑOS Y MÁS, SEGÚN CONDICIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, SEGÚN CONDICIÓN DE OCUPACIÓN Y POBLACIÓN OCUPADA, SEGÚN SECTOR DE OCUPACIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Condición de actividad económica ¹			Condición de ocupación ²				Sector de ocupación ¹						
	12 años y más	Económicamente		Ocupada	Desocupada		Primario	Secundario		Terciario				
		activa	inactiva		%	%		%	%		%			
NACIONAL INDÍGENA	6 989 792	3 326 045	3 663 747	3 295 327	99.1	30 718	0.9	3 214 775	1 392 855	43.3	700 388	21.8	1 121 532	34.9
BAJA CALIFORNIA	54 553	30 225	24 328	29 825	98.7	400	1.3	28 320	7 858	27.7	9 442	33.3	11 020	38.9
CAMPECHE	133 539	64 664	68 875	64 226	99.3	438	0.7	63 045	23 971	38.0	13 706	21.7	25 368	40.2
COAHUILA	226	74	152	73	98.6	1	1.4	71	8	11.3	33	46.5	30	42.3
CHIAPAS	648 583	320 391	328 192	318 659	99.5	1 732	0.5	311 296	230 995	74.2	26 031	8.4	54 270	17.4
CHIHUAHUA	73 982	30 428	43 554	30 008	98.6	420	1.4	28 644	10 046	35.1	10 251	35.8	8 347	29.1
DISTRITO FEDERAL	256 290	153 905	102 385	151 826	98.6	2 079	1.4	147 689	2 069	1.4	33 347	22.6	112 273	76.0
DURANGO	16 686	4 411	12 275	4 361	98.9	50	1.1	4 105	1 318	32.1	728	17.7	2 059	50.2
GUANAJUATO	5 434	2 647	2 787	2 620	99.0	27	1.0	2 540	263	10.4	858	33.8	1 419	55.9
GUERRERO	296 787	123 369	173 418	121 868	98.8	1 501	1.2	118 694	62 178	52.4	27 619	23.3	28 897	24.3
HIDALGO	346 861	149 882	196 979	148 673	99.2	1 209	0.8	145 517	81 427	56.0	25 425	17.5	38 665	26.6
JALISCO	31 679	18 796	12 883	18 647	99.2	149	0.8	17 891	923	5.2	5 793	32.4	11 175	62.5
MÉXICO	606 779	282 267	324 512	277 826	98.4	4 441	1.6	267 510	29 053	10.9	89 973	33.6	148 484	55.5
MICHOACÁN	106 186	46 309	59 877	45 845	99.0	464	1.0	44 025	12 164	27.6	17 409	39.5	14 452	32.8
MORELOS	32 491	16 799	15 692	16 559	98.6	240	1.4	16 160	3 717	23.0	4 018	24.9	8 425	52.1
NAYARIT	19 587	8 294	11 293	8 199	98.9	95	1.1	7 909	3 597	45.5	1 865	23.6	2 447	30.9
NUEVO LEÓN	8 330	5 719	2 611	5 689	99.5	30	0.5	5 530	21	0.4	1 396	25.2	4 113	74.4
OAXACA	1 033 245	460 497	572 748	456 551	99.1	3 946	0.9	426 132	246 703	57.9	75 433	17.7	103 996	24.4
PUEBLA	578 196	290 699	287 497	288 884	99.4	1 815	0.6	283 579	152 801	53.9	67 327	23.7	63 451	22.4
QUERÉTARO	24 872	10 227	14 645	10 062	98.4	165	1.6	9 639	1 714	17.8	4 126	42.8	3 799	39.4
QUINTANA ROO	236 133	126 929	109 204	125 861	99.2	1 068	0.8	122 889	24 072	19.6	22 888	18.6	75 929	61.8
SAN LUIS POTOSÍ	214 796	93 050	121 746	92 268	99.2	782	0.8	23 263	13 353	57.4	3 749	16.1	6 161	26.5
SINALOA	51 830	36 295	15 535	36 197	99.7	98	0.3	35 579	29 696	83.5	1 656	4.7	4 227	11.9
SONORA	78 357	35 721	42 636	35 191	98.5	530	1.5	34 329	17 750	51.7	7 516	21.9	9 063	26.4
TABASCO	79 532	33 543	45 989	32 746	97.6	797	2.4	31 891	14 575	45.7	4 657	14.6	12 659	39.7
TAMAULIPAS	18 759	11 368	7 391	11 209	98.6	159	1.4	10 907	465	4.3	4 127	37.8	6 315	57.9
TLAXCALA	30 925	15 774	15 151	15 579	98.8	195	1.2	15 188	2 330	15.3	8 068	53.1	4 790	31.5
VERACRUZ	642 782	286 049	356 733	283 519	99.1	2 530	0.9	123 910	79 661	64.3	13 035	10.5	31 214	25.2
YUCATÁN	713 681	356 474	357 207	354 146	99.3	2 328	0.7	348 182	92 533	26.6	107 310	30.8	148 339	42.6
MUNICIPIOS INDÍGENAS	6 341 101	3 014 806	3 326 295	2 987 117	99.1	27 689	0.9	2 674 434	1 145 261	42.8	587 786	22.0	941 387	35.2
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	648 691	311 239	337 452	308 210	99.0	3 029	1.0	540 341	247 594	45.8	112 602	20.8	180 145	33.3
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	69 235 053	34 154 854	34 808 000	33 730 210	98.8	424 644	1.2	32 717 631	5 338 299	16.3	9 348 109	28.7	17 995 223	55.0

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

¹ No se incluye el no especificado.



CUADRO 7. INGRESOS. POBLACIÓN INDÍGENA OCUPADA, SEGÚN NIVEL DE INGRESOS EN SALARIOS MÍNIMOS POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Total ¹	SALARIOS ²							
		Sin ingresos	%	Menos de 1 SM	%	1 a 2 SM	%	Más de 2 SM	%
TOTAL NACIONAL	3 198 191	826 336	25.8	868 242	27.1	893 485	27.9	610 128	19.1
BAJA CALIFORNIA	27 523	427	1.6	2 108	7.7	9 641	35.0	15 347	55.8
CAMPECHE	62 239	14 868	23.9	19 759	31.7	16 220	26.1	11 392	18.3
COAHUILA	70	2	2.9	5	7.1	25	35.7	38	54.3
CHIAPAS	304 018	122 345	40.2	127 682	42.0	30 210	9.9	23 781	7.8
CHIHUAHUA	27 607	8 025	29.1	2 807	10.2	7 976	28.9	8 799	31.9
DISTRITO FEDERAL	141 852	3 926	2.8	20 688	14.6	68 054	48.0	49 184	34.7
DURANGO	4 132	1 288	31.2	423	10.2	973	23.5	1 448	35.0
GUANAJUATO	2 442	90	3.7	272	11.1	823	33.7	1 257	51.5
GUERRERO	115 992	53 041	45.7	27 964	24.1	20 912	18.0	14 075	12.1
HIDALGO	142 237	34 993	24.6	56 792	39.9	30 661	21.6	19 791	13.9
JALISCO	17 241	2 194	12.7	1 421	8.2	5 607	32.5	8 019	46.5
MÉXICO	258 201	23 804	9.2	40 765	15.8	112 603	43.6	81 029	31.4
MICHOACÁN	42 984	7 644	17.8	10 925	25.4	14 134	32.9	10 261	23.9
MORELOS	15 740	2 463	15.6	2 337	14.8	6 317	40.1	4 623	29.4
NAYARIT	7 831	3 317	42.4	1 038	13.3	1 663	21.2	1 813	23.2
NUEVO LEÓN	5 317	81	1.5	271	5.1	2 409	45.3	2 556	48.1
OAXACA	438 387	176 944	40.4	111 722	25.5	90 501	20.6	59 220	13.5
PUEBLA	277 026	68 111	24.6	93 202	33.6	75 863	27.4	39 850	14.4
QUERÉTARO	9 444	1 287	13.6	1 717	18.2	3 043	32.2	3 397	36.0
QUINTANA ROO	120 986	20 237	16.7	13 201	10.9	35 490	29.3	52 058	43.0
SAN LUIS POTOSÍ	89 353	25 352	28.4	38 931	43.6	16 081	18.0	8 989	10.1
SINALOA	35 041	470	1.3	2 163	6.2	26 840	76.6	5 568	15.9
SONORA	33 549	1 243	3.7	7 386	22.0	16 919	50.4	8 001	23.8
TABASCO	79 883	56 244	70.4	9 058	11.3	6 385	8.0	8 196	10.3
TAMAULIPAS	10 687	232	2.2	1 285	12.0	5 556	52.0	3 614	33.8
TLAXCALA	14 672	1 714	11.7	2 866	19.5	6 061	41.3	4 031	27.5
VERACRUZ	272 905	83 451	30.6	97 926	35.9	62 531	22.9	28 997	10.6
YUCATÁN	340 788	90 323	26.5	109 682	32.2	125 075	36.7	55 708	16.3
MUNICIPIOS INDÍGENAS	2 898 127	764 116	26.4	804 396	27.8	798 573	27.6	531 042	18.3
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	300 064	62 220	20.7	63 846	21.3	94 912	31.6	79 086	26.4
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	33 730 210	2 817 566	8.4	4 154 778	12.3	10 228 834	30.3	14 693 361	43.6

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.

¹ No se incluye el no especificado.

² Se estimó de acuerdo con el salario mínimo mensual vigente en la zona económica correspondiente.



**CUADRO 8. RELIGIÓN. POBLACIÓN INDÍGENA DE 5 AÑOS Y MÁS, SEGÚN TIPO DE RELIGIÓN
POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000**

Entidad	Total	Católica		Protestantes y evangélicos		Bíblicas no evangélicas		Otras religiones		Sin religión		No especificado
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
TOTAL NACIONAL	8 904 709	7 194 328	80.8	891 451	10.0	235 037	2.6	28 226	0.3	475 915	5.3	79 752
BAJA CALIFORNIA	70 171	50 098	71.4	8 648	12.3	1 829	2.6	303	0.4	8 074	11.5	1 219
CAMPECHE	165 045	108 515	65.7	28 643	17.4	7 329	4.4	311	0.2	19 166	11.6	1 081
COAHUILA	273	156	57.1	19	7.0	5	1.8	0	0.0	30	11.0	63
CHIAPAS	873 588	473 354	54.2	207 158	23.7	66 382	7.6	324	0.0	113 013	12.9	13 357
CHIHUAHUA	96 162	75 098	78.1	3 157	3.3	812	0.8	85	0.1	15 786	16.4	1 224
DISTRITO FEDERAL	301 247	264 225	87.7	15 860	5.3	5 513	1.8	3 216	1.1	10 356	3.4	2 077
DURANGO	22 493	20 172	89.7	516	2.3	123	0.5	39	0.2	1 288	5.7	355
GUANAJUATO	7 092	6 697	94.4	167	2.4	31	0.4	40	0.6	115	1.6	42
GUERRERO	399 887	367 219	91.8	15 485	3.9	3 758	0.9	1 298	0.3	9 179	2.3	2 948
HIDALGO	444 051	394 212	88.8	34 330	7.7	3 104	0.7	1 028	0.2	8 874	2.0	2 503
JALISCO	40 123	30 038	74.9	1 573	3.9	416	1.0	411	1.0	4 798	12.0	2 887
MÉXICO	765 834	663 916	86.7	62 514	8.2	11 012	1.4	6 748	0.9	16 059	2.1	5 585
MICHOACÁN	136 077	128 346	94.3	2 847	2.1	770	0.6	161	0.1	2 645	1.9	1 308
MORELOS	40 003	33 875	84.7	2 536	6.3	938	2.3	259	0.6	1 963	4.9	432
NAYARIT	26 717	20 040	75.0	1 119	4.2	127	0.5	817	3.1	4 062	15.2	552
NUEVO LEÓN	9 585	7 789	81.3	1 194	12.5	132	1.4	28	0.3	316	3.3	126
OAXACA	1 330 066	1 108 762	83.2	122 057	9.2	31 711	2.4	3 381	0.3	56 412	4.2	9 743
PUEBLA	742 739	660 982	89.0	48 831	6.6	9 515	1.3	2 073	0.3	14 890	2.0	6 448
QUERÉTARO	32 375	29 638	91.5	1 529	4.7	223	0.7	79	0.2	731	2.3	175
QUINTANA ROO	295 811	210 660	71.2	44 540	15.1	10 957	3.7	858	0.3	24 907	8.4	3 889
SAN LUIS POTOSÍ	280 913	227 271	80.9	44 070	15.7	1 286	0.5	365	0.1	6 030	2.1	1 891
SINALOA	65 064	50 271	77.3	2 496	3.8	656	1.0	118	0.2	10 726	16.5	797
SONORA	93 828	81 029	86.4	4 530	4.8	996	1.1	144	0.2	6 272	6.7	857
TABASCO	100 074	74 914	74.9	13 125	13.1	3 836	3.8	83	0.1	7 443	7.4	673
TAMAULIPAS	22 740	17 476	76.9	3 007	13.2	735	3.2	62	0.3	1 248	5.5	212
TLAXCALA	37 259	35 580	95.5	728	2.0	268	0.7	109	0.3	342	0.9	232
VERACRUZ	820 134	661 502	80.7	72 528	8.8	20 753	2.5	1 545	0.2	57 837	7.1	5 969
YUCATÁN	870 020	711 565	81.8	90 060	10.4	26 424	3.0	1 285	0.1	34 214	3.9	6 472
MUNICIPIOS INDÍGENAS	8 089 371	6 511 400	80.5	833 267	10.3	209 641	2.6	25 170	0.3	436 776	5.4	73 117
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	815 338	682 928	83.8	58 184	7.14	25 396	3.11	3 056	0.37	39 139	4.8	6 635
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	84 794 454	74 612 373	88.0	4 408 159	5.2	1 751 910	2.1	306 453	0.4	2 982 929	3.5	732 630

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000. INEGI.



CUADRO 9. CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA. VIVENDAS PARTICULARES HABITADAS POR POBLACIÓN INDÍGENA, SEGÚN PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA CON MUNICIPIOS INDÍGENAS O CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA, MÉXICO, 2000

Entidad	Total de viviendas particulares	Con piso de tierra		Dispone de agua entubada ¹		Disponen de servicio sanitario exclusivo		Disponen de energía eléctrica		Se cocina con leña o carbón	
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
TOTAL NACIONAL	2 051 444	896 337	43.7	1 312 285	64.0	1 509 647	73.6	1 704 815	83.1	1 279 930	62.4
BAJA CALIFORNIA	16 648	2 509	15.1	13 280	79.8	15 873	95.3	14 701	88.3	736	4.4
CAMPECHE	38 243	7 594	19.9	30 453	79.6	24 798	64.8	33 990	88.9	23 158	60.6
COAHUILA	79	7	8.9	50	63.3	74	93.7	64	81.0	4	5.1
CHIAPAS	193 829	137 596	71.0	123 698	63.8	125 640	64.8	150 082	77.4	166 100	85.7
CHIHUAHUA	23 502	14 377	61.2	9 858	41.9	11 522	49.0	7 486	31.9	16 976	72.2
DISTRITO FEDERAL	70 874	2 735	3.9	66 102	93.3	68 384	96.5	70 277	99.2	602	0.8
DURANGO	5 025	2 721	54.1	1 622	32.3	2 326	46.3	1 588	31.6	3 781	75.2
GUANAJUATO	1 509	348	23.1	1 253	83.0	1 076	71.3	1 257	83.3	387	25.6
GUERRERO	90 537	67 860	75.0	36 768	40.6	33 303	36.8	58 795	64.9	75 906	83.8
HIDALGO	101 060	43 315	42.9	55 760	55.2	72 571	71.8	85 653	84.8	71 349	70.6
JALISCO	9 152	2 802	30.6	6 694	73.1	6 556	71.6	6 982	76.3	2 536	27.7
MEXICO	168 336	34 310	20.4	129 938	77.2	117 854	70.0	157 646	93.6	53 444	31.7
MICHOACÁN	30 543	16 061	52.6	20 420	66.9	24 553	80.4	27 831	91.1	21 924	71.8
MORELOS	9 080	2 648	29.2	7 261	80.0	7 609	83.8	8 714	96.0	2 933	32.3
NAYARIT	5 833	3 887	66.6	2 686	46.0	2 186	37.5	2 978	51.1	4 402	75.5
NUEVO LEÓN	2 086	124	5.9	1 862	89.3	2 011	96.4	2 049	98.2	31	1.5
OAXACA	317 737	176 911	55.7	184 703	58.1	245 545	77.3	257 251	81.0	239 029	75.2
PUEBLA	168 322	92 830	55.2	103 006	61.2	133 608	79.4	143 079	85.0	119 160	70.8
QUERETARO	6 943	2 193	31.6	5 047	72.7	3 618	52.1	5 142	74.1	3 833	55.2
QUINTANA ROO	73 598	12 882	17.5	64 139	87.1	59 909	81.4	68 023	92.4	24 905	33.8
SAN LUIS POTOSÍ	61 792	43 803	70.9	22 380	36.2	54 766	88.6	43 793	70.9	53 045	85.8
SINALOA	15 715	5 284	33.6	9 127	58.1	9 864	62.8	14 904	94.8	8 601	54.7
SONORA	21 021	10 950	52.1	16 831	80.1	17 764	84.5	18 160	86.4	9 667	46.0
TABASCO	20 981	3 404	16.2	13 705	65.3	17 108	81.5	19 485	92.9	11 659	55.6
TAMAULIPAS	5 711	804	14.1	4 724	82.7	5 571	97.5	5 091	89.1	377	6.6
TLAXCALA	7 717	1 122	14.5	6 768	87.7	5 766	74.7	7 371	95.5	2 959	38.3
VERACRUZ	188 086	125 425	66.7	65 963	35.1	154 532	82.2	135 459	72.0	148 495	79.0
YUCATÁN	209 246	18 838	9.0	179 947	86.0	136 469	65.2	194 667	93.0	126 516	60.5
MUNICIPIOS INDÍGENAS	1 863 205	833 340	44.7	1 184 045	63.5	1 360 856	73.0	1 542 518	82.8	1 192 515	64.0
OTROS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA	188 239	62 997	33.5	128 240	68.1	148 791	79.0	162 297	86.2	87 415	46.4
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	21 513 235	2 844 601	13.2	18 139 843	84.3	18 474 969	85.9	20 445 525	95.0	3 694 837	17.2

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.
¹ Incluye viviendas particulares que disponen de agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno.



CUADRO 10. LOCALIDADES INDÍGENAS. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE LAS LOCALIDADES CON 40% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000

Entidad Federativa	Localidades		% de 15 años y más				Porcentaje de población ocupada			Porcentaje de viviendas				Sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica
	Número	Población total	Analfabeta	Primaria incompleta	% de monolingües	% sin derechohabiente a servicio de salud	en el sector primario	que no recibe ingreso por trabajo	que recibe de 1 hasta 2 salarios mínimos	Con piso de tierra	Sin agua entubada	Sin drenaje	Sin energía eléctrica	
TOTAL NACIONAL	21 407	7 878 882	31.1	29.0	21.1	86.1	56.8	30.7	22.2	53.5	42.3	73.0	20.7	13.0
BAJA CALIFORNIA	86	30 678	21.8	32.5	6.4	69.7	67.4	1.7	50.9	24.2	29.2	77.3	25.3	13.5
BAJA CALIFORNIA SUR	11	3 451	30.7	34.2	8.9	55.8	94.8	0.4	72.2	53.2	41.6	88.4	5.0	1.9
CAMPECHE	182	140 094	20.2	28.3	7.3	79.2	44.7	28.0	20.9	21.2	20.4	68.6	11.7	6.6
COAHUILA	1	115	80.3	1.3	18.9	100.0	50.0	25.0	25.0	21.4	64.3	92.9	35.7	28.6
COLIMA	4	356	41.7	23.8	14.4	58.9	94.7	0.0	80.0	76.5	70.6	61.8	23.5	8.8
CHIAPAS	3 590	1 134 617	38.5	27.1	39.4	88.6	70.9	37.0	10.2	68.1	34.3	66.3	21.5	10.7
CHIHUAHUA	1 789	87 410	53.7	28.4	24.0	91.7	62.4	48.2	20.2	82.4	77.4	95.9	92.5	67.6
DISTRITO FEDERAL	21	653	12.3	14.7	0.7	72.9	11.4	1.7	52.7	27.6	73.0	52.6	11.2	7.9
DURANGO	448	25 108	44.3	27.0	23.3	78.3	58.2	42.9	16.6	70.0	83.0	96.4	89.7	68.6
GUANAJUATO	6	3 941	47.5	23.8	2.5	93.5	42.6	3.1	59.5	54.1	10.6	95.9	41.3	5.7
GUERRERO	1 247	445 033	50.5	21.5	38.8	95.9	58.3	48.7	13.5	79.6	61.7	88.6	38.3	24.6
HIDALGO	1 141	513 052	30.1	22.3	19.1	83.8	54.6	23.2	19.5	41.5	44.9	64.0	15.0	8.7
JALISCO	269	13 480	47.8	31.2	28.7	95.6	30.4	53.6	12.4	91.2	68.4	97.3	82.0	55.4
MEXICO	344	431 586	24.9	28.3	2.4	92.9	25.5	16.7	33.5	37.3	39.2	80.0	12.6	7.7
MICHOACÁN	145	153 823	30.5	29.5	15.6	85.4	30.8	19.1	30.3	57.5	34.2	78.4	9.6	4.7
MORELOS	37	35 044	20.8	21.2	3.2	81.7	34.8	19.1	39.2	50.4	31.0	52.2	6.5	1.8
NAYARIT	421	38 482	43.0	31.6	25.1	92.9	63.8	50.6	18.5	78.9	60.8	91.5	57.9	38.6
NUEVO LEÓN	25	596	7.3	27.6	0.6	25.9	84.9	1.4	48.2	2.2	15.7	30.6	3.0	0.0
OAXACA	4 478	1 521 462	31.5	29.1	21.8	85.5	61.9	41.7	18.5	57.5	43.4	71.3	19.6	12.2
PUEBLA	1 532	818 226	34.0	30.2	16.2	93.3	63.2	28.0	23.2	60.7	41.9	70.8	16.4	10.4
QUERÉTARO	61	24 487	37.8	29.5	10.3	96.3	26.1	13.7	34.5	44.7	40.4	85.4	39.4	19.7
QUINTANA ROO	323	156 640	18.8	25.7	14.1	84.1	45.5	36.1	20.4	31.2	15.6	61.5	13.5	5.6
SAN LUIS POTOSÍ	1 115	301 072	23.9	33.1	11.3	92.2	67.5	30.0	15.4	76.3	67.5	88.4	31.2	22.9
SINALOA	169	62 362	36.1	32.3	14.3	42.2	92.6	1.0	80.9	39.8	57.0	72.2	6.5	3.3
SONORA	290	89 112	14.4	29.1	3.4	71.5	61.2	4.0	51.7	62.2	23.6	90.8	14.9	6.8
TABASCO	117	90 460	17.0	23.5	1.7	86.2	54.5	32.6	16.9	19.7	39.8	29.4	7.6	3.5
TAMAULIPAS	44	712	16.1	39.3	0.3	74.3	84.2	1.7	70.3	24.6	67.1	64.5	60.5	42.1
TLAXCALA	24	25 293	17.9	17.5	3.8	81.5	26.3	13.8	38.6	17.7	17.9	35.0	5.3	1.8
VERACRUZ	2 403	836 139	33.3	32.0	14.8	92.2	69.7	34.5	19.2	73.9	69.9	82.1	31.0	23.9
YUCATÁN	1 069	894 966	19.9	34.5	10.3	89.2	31.3	16.1	33.3	10.2	15.5	69.2	7.7	3.4
ZACATECAS	15	472	45.7	28.8	22.8	35.1	71.8	35.1	14.9	64.6	73.2	100.0	75.6	56.1
LOCALIDADES INDÍGENAS	21 407	7 878 882	31.1	29.0	21.1	86.1	56.8	30.7	22.2	53.5	42.3	73.0	20.7	13.0
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS			9.2	18.1	16.9	58.7	15.8	8.8	30.3	13.8	15.7	21.9	5.0	2.6

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.



CUADRO 11. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [1/6]

Entidad	Total	Aguateco	Amuzgo	Cakchiquel	Cochimí	Cora	Cucapá	Cuicateco	Chatino	Chichimeco jonaz	Chinantecas ^a	Chocho
TOTAL NACIONAL	6 044 547	23	41 455	210	82	16 410	178	13 425	40 722	1 641	133 374	982
ACUASCALIENTES	1 244	0	1	1	0	3	0	0	1	1	2	0
BAJA CALIFORNIA	37 685	9	71	1	80	234	82	12	42	6	182	3
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	2	126	0	0	47	0	2	15	0	24	0
CAMPECHE	93 765	4	1	34	0	2	0	0	3	0	31	0
COAHUILA	3 032	0	5	0	0	7	0	0	3	2	21	0
COLIMA	2 932	0	64	0	0	6	0	0	1	0	6	0
CHIAPAS	809 592	0	3	132	0	2	0	3	14	1	532	2
CHIHUAHUA	84 086	0	9	1	0	6	0	5	6	1	315	0
DISTRITO FEDERAL	141 710	1	314	5	0	18	1	293	163	11	2 461	82
DURANGO	24 934	0	2	3	0	218	0	1	1	0	17	0
GUANAJUATO	10 689	0	7	0	0	11	0	2	3	1 433	45	0
GUERRERO	367 110	1	34 601	0	0	5	0	4	20	0	39	0
HIDALGO	339 866	0	12	0	0	2	0	7	3	6	39	1
JALISCO	39 259	0	30	1	1	162	0	4	44	11	89	4
MÉXICO	361 972	1	504	3	1	18	0	469	204	10	1 889	182
MICHOACÁN	121 849	0	308	0	0	15	0	22	3	0	27	0
MORELOS	30 896	0	100	13	0	1	0	9	14	1	120	4
NAYARIT	37 206	0	5	1	0	15 389	0	0	5	5	7	0
NUEVO LEÓN	15 446	0	6	3	0	9	0	1	5	4	41	0
OAXACA	1 120 312	0	4 819	2	0	2	0	12 128	40 004	2	107 002	524
PUEBLA	565 509	0	18	0	0	5	0	321	26	3	353	163
QUERÉTARO	25 269	0	9	0	0	3	0	1	3	4	70	0
QUINTANA ROO	173 592	1	22	5	0	2	0	2	8	0	72	7
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	0	4	0	0	3	0	0	1	115	7	0
SINALOA	49 744	1	300	0	0	138	1	12	38	0	137	1
SONORA	55 694	0	76	1	0	72	94	15	17	2	46	0
TABASCO	62 027	0	2	0	0	1	0	1	10	0	35	2
TAMAULIPAS	17 118	0	9	1	0	4	0	2	3	15	121	1
TLAXCALA	26 662	0	1	0	0	1	0	5	4	1	28	2
VERACRUZ	633 372	3	25	3	0	11	0	104	55	6	19 602	12
YUCATÁN	549 532	0	1	0	0	3	0	0	3	1	9	2
ZACATECAS	1 837	0	0	0	0	10	0	0	0	0	5	0

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 2000, INEGI.

a) Debido a que durante el levantamiento censal no se registran de manera regular las diferentes variantes o lenguas chinantecas, éstas se agrupan bajo el nombre genérico de "Chinantecas".

CUADRO II. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [2/6]

Entidad	Total	Chol	Chontal de Oaxaca ^b	Chontal de Tabasco ^b	Chuj	Guarjio	Huasteco	Huave	Huichol	Ixcateco	Idi	Jacalteco
TOTAL NACIONAL	6 044 547	161 766	5 049	39 428	1 796	1 671	150 257	14 224	30 686	351	90	529
AGUASCALIENTES	1 244	3	0	2	0	0	39	0	64	0	0	0
BAJA CALIFORNIA	37 685	65	13	9	0	6	104	20	245	0	1	0
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	6	2	3	0	0	15	8	54	1	0	0
CAMPECHE	93 765	8 844	21	234	322	0	52	7	51	1	48	53
COAHUILA	3 032	33	0	1	0	1	108	2	15	2	2	0
COLIMA	2 932	7	0	1	0	0	72	0	19	0	0	0
CHIAPAS	809 592	140 806	13	81	1 458	0	18	30	6	1	9	453
CHIHUAHUA	84 086	20	3	2	0	917	76	16	25	0	0	0
DISTRITO FEDERAL	141 710	155	81	118	4	1	914	80	81	16	1	1
DURANGO	24 934	2	1	0	0	5	37	1	1 435	0	1	0
GUANAJUATO	10 689	5	3	11	0	0	70	1	21	0	0	0
GUERRERO	367 110	7	7	8	0	1	20	4	7	0	0	0
HIDALGO	339 866	10	2	4	0	0	188	6	9	0	1	0
JALISCO	39 259	18	9	18	1	0	628	6	10 976	0	1	1
MÉXICO	361 972	144	88	149	0	1	1 269	125	69	51	0	1
MICHOACÁN	121 849	10	2	8	0	0	21	5	13	0	0	0
MORELOS	30 896	6	7	18	0	0	65	3	2	1	0	0
NAYARIT	37 206	2	2	4	0	1	23	5	16 932	0	0	0
NUEVO LEÓN	15 446	14	2	14	1	1	2 457	14	23	0	0	0
OAXACA	1 120 312	42	4 610	15	0	0	50	13 678	0	207	0	3
PUEBLA	565 509	43	18	23	0	0	104	14	10	6	0	2
QUERÉTARO	25 269	7	2	2	0	0	121	2	7	0	0	0
QUINTANA ROO	173 592	798	18	137	10	0	38	15	44	1	26	14
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	2	0	3	0	0	87 327	0	11	0	0	0
SINALOA	49 744	5	12	15	0	5	454	30	100	2	0	0
SONORA	55 694	10	11	22	0	732	125	7	90	0	0	0
TABASCO	62 027	10 021	18	38 342	0	0	41	9	2	0	0	1
TAMAULIPAS	17 118	25	4	10	0	0	4 083	12	12	0	0	0
TLAXCALA	26 662	12	2	3	0	0	63	3	0	0	0	0
VERACRUZ	633 372	170	93	138	0	0	51 625	119	17	62	0	0
YUCATÁN	549 532	474	2	31	0	0	14	2	16	0	0	0
ZACATECAS	1 837	0	3	2	0	0	36	0	330	0	0	0

b) A los hablantes registrados como "Chontal" no se les preguntó si la lengua reportada era chontal de Oaxaca o chontal de Tabasco, las cuales no sólo son mutuamente ininteligibles, sino que incluso pertenecen a familias lingüísticas diferentes, la primera a la hokana y la segunda a la mayense. Por este motivo, a los hablantes de chontal se les aplicó la proporción correspondiente a cada lengua en 1990 y, para los últimos tres censos incluso se ajustó en cada municipio.

CUADRO 11. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [3/6]

Entidad	Total	Karjobal	Kekchí	Kikapú	Kiliwa	Kumiat	Lacandón ^c	Mame	Matlazínca	Maya	Mayo	Mazahua
TOTAL NACIONAL	6 044 547	9 015	677	138	52	161	635	7 580	1 302	799 696	31 513	133 430
AGUASCALIENTES	1 244	0	0	0	0	0	1	0	0	49	3	109
BAJA CALIFORNIA	37 685	8	4	3	46	159	0	16	1	423	151	350
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	0	0	0	0	1	2	0	0	75	22	56
CAMPECHE	93 765	1 896	366	0	0	0	1	1 226	0	75 874	28	24
COAHUILA	3 032	0	2	125	0	0	0	3	0	208	4	314
COLIMA	2 932	0	0	0	0	0	1	0	0	56	1	76
CHIAPAS	809 592	5 769	68	0	0	0	599	5 450	0	322	0	33
CHIHUAHUA	84 086	1	0	0	0	0	1	2	1	142	15	740
DISTRITO FEDERAL	141 710	5	11	2	0	0	7	31	220	1 767	29	9 631
DURANGO	24 934	0	0	0	0	0	0	0	0	38	5	176
GUANAJUATO	10 689	0	2	0	0	0	1	2	1	146	7	626
GUERRERO	367 110	0	0	1	0	0	0	0	1	163	5	229
HIDALGO	339 866	1	0	0	1	0	0	1	3	71	0	198
JALISCO	39 259	1	4	0	1	0	3	5	2	353	26	621
MÉXICO	361 972	8	9	0	1	0	2	16	1 055	1 372	9	113 424
MICHOACÁN	121 849	0	0	0	0	0	0	0	2	94	5	4 338
MORELOS	30 896	1	0	0	0	0	0	2	4	125	2	339
NAYARIT	37 206	0	0	0	0	0	0	0	0	59	10	156
NUEVO LEÓN	15 446	2	3	1	0	0	2	4	2	225	11	312
OAXACA	1 120 312	5	0	0	0	0	0	5	2	248	1	77
PUEBLA	565 509	1	0	1	0	0	1	4	2	277	2	142
QUERÉTARO	25 269	0	0	0	0	0	1	1	1	90	2	336
QUINTANA ROO	173 592	1 286	202	0	0	0	2	732	0	163 477	40	50
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	0	0	2	0	0	0	3	0	63	7	101
SINALOA	49 744	0	0	0	2	0	1	4	0	2 288	6 865	76
SONORA	55 694	1	3	2	1	1	0	9	1	1 875	24 114	129
TABASCO	62 027	15	0	0	0	0	2	19	0	1 216	2	26
TAMAULIPAS	17 118	1	1	0	0	0	3	3	0	226	1	467
TLAXCALA	26 662	0	0	0	0	0	0	0	3	47	1	50
VERACRUZ	633 372	4	1	0	0	0	3	8	1	1 192	2	102
YUCATÁN	549 532	10	1	0	0	0	2	33	0	547 098	142	21
ZACATECAS	1 837	0	0	1	0	0	0	1	0	37	1	101

c) El censo de 1990 sólo registró 2 hablantes de lacandón en Chiapas. A éstos, se agregaron 474 indígenas reportados como hablantes de maya en localidades lacandonas de Ocosingo. Para el censo de 1995 y 2000 a los 59 y 40 lacandonos reportados respectivamente, se le sumaron 518 y 595 hablantes de lengua maya focalizados en el municipio de Ocosingo, restando el mismo número al maya.

CUADRO 11. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [4/6]

Entidad	Total	Mazateco	Mixe	Mixtecas ^d	Motozintleco o moché	Náhuatl o mexicano	Ocuilteco o tlahuica	Otomí	Paipai	Pame ^e	Pápago	Pima
TOTAL NACIONAL	6 044 547	214 477	118 924	444 498	174	1 448 936	486	291 722	201	8 312	141	741
AGUASCALIENTES	1 244	5	3	53	0	268	0	107	0	1	0	0
BAJA CALIFORNIA	37 685	240	267	14 184	0	2 165	1	473	193	2	9	1
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	48	27	2 137	0	987	0	67	1	0	3	0
CAMPECHE	93 765	38	108	167	0	468	0	51	0	0	0	0
COAHUILA	3 032	20	59	62	0	750	0	149	0	4	0	0
COLIMA	2 932	9	14	365	0	1 028	0	47	0	0	0	0
CHIAPAS	809 592	66	106	216	162	454	0	35	0	0	0	0
CHIHUAHUA	84 086	116	142	620	1	1 011	3	220	0	1	0	346
DISTRITO FEDERAL	141 710	8 591	3 463	16 336	1	37 450	9	17 083	0	37	0	2
DURANGO	24 934	10	10	39	0	872	0	86	0	1	0	0
GUANAJUATO	10 689	24	145	228	0	919	0	1 019	0	1	0	1
GUERRERO	367 110	60	56	103 152	0	136 681	0	127	0	0	0	0
HIDALGO	339 866	83	54	235	0	221 684	0	114 043	0	1	0	0
JALISCO	39 259	100	160	1 486	3	6 714	1	1 193	1	8	0	2
MÉXICO	361 972	8 796	4 584	27 311	0	55 802	422	104 357	1	12	0	0
MICHOACÁN	121 849	40	64	723	0	4 706	0	732	0	15	0	0
MORELOS	30 896	153	156	3 866	0	18 656	4	487	0	1	0	0
NAYARIT	37 206	6	7	108	0	1 422	0	45	0	36	0	0
NUEVO LEÓN	15 446	70	110	444	1	8 308	0	1 169	0	50	1	0
OAXACA	1 120 312	174 352	105 443	244 029	0	10 979	8	168	0	1	0	0
PUEBLA	565 509	11 892	264	8 259	0	416 968	0	8 225	0	0	1	0
QUERÉTARO	25 269	42	37	104	0	1 069	0	22 077	0	104	0	0
QUINTANA ROO	173 592	70	352	266	0	1 213	3	107	2	0	0	0
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	33	40	130	0	138 523	0	314	0	7 975	0	0
SINALOA	49 744	603	318	13 888	0	6 446	0	95	1	1	1	3
SONORA	55 694	47	71	1 684	5	1 217	0	96	1	4	125	374
TABASCO	62 027	30	128	298	0	1 106	0	38	0	1	0	0
TAMALIPAS	17 118	48	45	204	0	8 407	1	530	0	44	0	0
TLAXCALA	26 662	86	32	136	0	23 737	0	834	0	0	0	0
VERACRUZ	633 372	8 784	2 358	3 629	1	338 324	14	17 584	1	11	0	12
YUCATÁN	549 532	11	283	92	0	272	0	45	0	0	1	0
ZACATECAS	1 837	4	8	47	0	330	0	119	0	1	0	0

d) Debido a que durante el levantamiento censal no se registran de manera regular las diferentes variantes o lenguas mixtecas, éstas se agrupan bajo el nombre genérico de "Mixtecas".
 e) Debido a que durante el levantamiento censal no se registran de manera regular las diferentes variantes o lenguas pame, éstas se agrupan bajo el nombre genérico de "Pames".

CUADRO 11. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [5/6]

Entidad	Total	Popoloca	Popoluca	Purépecha o tarasco	Quiché	Seri	Tacuste	Tarahumara	Tephua	Tephuano	Tlapaneco	Tzotzabal
TOTAL NACIONAL	6 044 547	16 468	38 139	121 409	246	458	1 738	75 545	9 435	25 544	99 389	37 886
AGUASCALIENTES	1 244	0	2	53	0	0	0	21	1	3	2	1
BAJA CALIFORNIA	37 685	48	40	2 097	1	6	0	330	10	56	132	22
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	63	5	106	0	0	0	69	1	8	77	3
CAMPECHE	93 765	2	39	30	110	0	0	6	5	1	5	14
COAHUILA	3 032	0	64	81	0	0	0	168	2	17	6	3
COLIMA	2 932	1	4	506	0	0	0	22	0	2	30	3
CHIAPAS	809 592	4	17	23	70	0	0	8	7	1	10	37 667
CHIHUAHUA	84 086	0	151	109	1	0	0	70 842	17	6 178	19	3
DISTRITO FEDERAL	141 710	219	112	1 724	13	5	1	172	198	13	1 623	50
DURANGO	24 934	1	2	42	0	0	0	451	46	17 051	2	0
GUANAJUATO	10 689	2	8	414	0	0	0	49	11	2	17	6
GUERRERO	367 110	173	14	91	0	0	0	12	0	0	90 443	1
HIDALGO	339 866	5	20	64	0	0	0	16	1 842	3	27	2
JALISCO	39 259	34	48	3 074	9	8	0	151	9	33	135	6
MÉXICO	361 972	288	155	1 754	3	3	3	134	760	28	1 761	45
MICHOACÁN	121 849	7	7	109 361	0	0	0	37	2	1	123	2
MORELOS	30 896	58	12	119	3	2	1	17	5	0	1 420	4
NAYARIT	37 206	10	2	222	0	1	0	28	6	1 422	235	1
NUEVO LEÓN	15 446	1	26	180	1	2	0	131	16	7	7	3
OAXACA	1 120 312	61	64	32	7	2	1 726	11	11	4	43	15
PUEBLA	565 509	14 499	340	60	1	0	0	32	307	2	200	12
QUERÉTARO	25 269	2	15	112	0	0	0	21	5	1	12	4
QUINTANA ROO	173 592	11	72	46	17	1	0	11	4	0	52	60
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	1	8	57	0	0	0	29	12	1	7	3
SINALOA	49 744	16	41	515	1	1	7	1 913	5	235	2 881	1
SONORA	55 694	17	56	184	0	425	0	733	0	43	44	5
TABASCO	62 027	4	36	25	2	1	0	7	3	0	4	26
TAMAULIPAS	17 118	2	73	139	2	0	0	57	43	6	13	4
TLAXCALA	26 662	11	9	22	0	0	0	2	4	0	9	3
VERACRUZ	633 372	926	36 643	78	3	0	0	29	6 103	68	48	15
YUCATÁN	549 532	2	43	9	2	0	0	8	0	0	2	2
ZACATECAS	1 837	0	11	80	0	1	0	28	0	358	0	0

CUADRO II. LENGUAS INDÍGENAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, MÉXICO, 2000 [6/6]

Entidad	Total	Totonaca	Triqui	Tzeltal	Tzotzil	Yaqui	Zapotecas ^f	Zoque	Otras lenguas de América	Otras lenguas de México ^g	No especificado
TOTAL NACIONAL	6 044 547	240 034	20 712	284 826	297 561	13 317	452 887	51 464	411	293	89 535
AGUASCALIENTES	1 244	21	2	3	12	6	84	3	1	0	313
BAJA CALIFORNIA	37 685	188	1 437	108	215	283	2 990	25	11	16	9 789
BAJA CALIFORNIA SUR	5 353	37	113	6	12	25	611	2	6	3	475
CAMPECHE	93 765	334	17	1 706	552	5	468	165	1	7	343
COAHUILA	3 032	108	1	25	21	11	171	13	4	3	432
COLIMA	2 932	11	1	6	9	2	162	1	2	0	397
CHIAPAS	809 592	96	10	278 577	291 550	0	2 553	41 609	7	5	534
CHIHUAHUA	84 086	141	6	17	43	27	479	29	12	10	1 238
DISTRITO FEDERAL	141 710	4 782	671	548	450	59	14 155	110	157	24	17 148
DURANGO	24 934	63	5	2	7	5	70	0	1	2	4 223
GUANAJUATO	10 689	73	18	25	22	11	214	2	12	2	5 067
GUERRERO	367 110	97	8	17	18	3	665	1	9	26	323
HIDALGO	339 866	356	1	20	19	1	439	3	13	2	368
JALISCO	39 259	349	118	55	71	61	1 063	47	32	13	11 255
MÉXICO	361 972	8 479	1 304	434	263	34	16 735	134	49	35	7 212
MICHOACÁN	121 849	104	10	32	16	7	369	2	8	1	607
MORELOS	30 896	217	51	42	35	3	637	6	6	11	4 087
NAYARIT	37 206	17	16	5	8	10	556	7	2	0	428
NUEVO LEÓN	15 446	275	2	37	33	18	621	23	9	5	739
OAXACA	1 120 312	180	15 203	76	874	1	377 936	5 282	3	19	356
PUEBLA	565 509	100 423	53	92	93	2	1 722	15	10	7	491
QUERÉTARO	25 269	109	41	15	14	3	216	4	3	1	596
QUINTANA ROO	173 592	726	3	500	1 164	2	814	409	7	4	667
SAN LUIS POTOSÍ	235 253	51	26	14	11	3	128	0	3	23	212
SINALOA	49 744	70	947	18	13	247	5 043	4	5	26	5 912
SONORA	55 694	45	595	17	25	12 467	1 164	14	14	17	8 749
TABASCO	62 027	151	3	1 921	943	2	1 144	703	0	2	5 684
TAMAULIPAS	17 118	1 321	8	30	31	5	434	10	5	7	645
TLAXCALA	26 662	1 210	1	20	15	2	173	4	0	0	126
VERACRUZ	633 372	119 957	39	232	934	8	20 712	2 818	10	21	652
YUCATÁN	549 532	28	1	222	84	1	319	18	9	1	212
ZACATECAS	1 837	15	1	4	4	3	40	1	0	0	255

f) Debido a que durante el levantamiento censal no se registran de manera regular las diferentes variantes o lenguas zapotecas, éstas se agrupan bajo el nombre genérico de "Zapotecas".
g) Para el censo de 1995 y 2000, el INI consideró como otras lenguas indígenas de México al solteco, papabuco y ópata.



CUADRO 12. LOCALIDADES, POBLACIÓN TOTAL DE 5 AÑOS Y MÁS, POBLACIÓN INDÍGENA Y HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN PROPORCIÓN DE POBLACIÓN INDÍGENA EN LA LOCALIDAD, MÉXICO, 2000

Entidad	Localidades con 70% y más de población indígena					Localidades con porcentaje de 40 a 69 de población indígena					Localidades con menos de 40% de población indígena				
	No. de Localidad	Población total	Población de 5 años y más	Total de HLI	Población indígena	No. de localidad	Población total	Población de 5 años y más	Total de HLI	Población indígena	No. de localidad	Población total	Población de 5 años y más	Total de HLI	Población indígena
TOTAL NACIONAL	17 436	5 913 469	5 028 801	4 148 834	5 839 400	3 971	1 965 413	1 678 652	521 625	1 053 488	31 624	82 756 065	72 241 064	1 371 898	3 360 739
01 AGUASCALIENTES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74	788 266	686 097	1 244	3 472
02 BAJA CALIFORNIA	41	3 403	2 628	1 602	3 020	45	27 275	20 876	6 155	12 805	451	2 416 060	1 956 706	29 928	65 854
03 BAJA CALIFORNIA SUR	4	377	315	215	324	7	3 074	2 492	918	1 537	131	392 779	346 926	4 220	9 620
04 CAMPECHE	132	94 409	82 350	55 605	93 272	50	45 685	40 725	14 057	28 406	358	540 672	475 401	24 100	64 260
05 COAHUILA	1	115	101	95	83	0	0	0	0	0	104	2 068 378	1 817 158	2 932	7 371
06 COLIMA	2	308	278	205	480	2	48	37	10	23	83	507 618	429 158	2 655	5 969
07 CHIAPAS	3 044	843 966	687 377	651 079	829 118	546	290 651	233 690	92 635	150 882	2 788	2 433 774	2 118 165	65 797	137 597
08 CHIHUAHUA	1 515	65 495	54 089	48 709	66 536	274	21 915	18 391	7 973	12 010	1 440	2 825 183	2 426 780	27 404	58 043
09 DISTRITO FEDERAL	7	144	117	56	138	14	509	447	93	245	206	8 600 688	7 734 409	141 561	339 548
10 DURANGO	415	22 578	18 394	17 486	22 399	33	2 530	2 049	767	1 321	682	1 212 137	1 061 306	6 681	15 825
11 GUANAJUATO	2	117	91	90	137	4	3 824	3 063	1 264	2 303	1 074	3 732 364	3 249 551	9 335	24 072
12 GUERRERO	1 145	382 319	314 738	298 222	388 288	102	62 714	53 115	21 711	39 293	1 590	2 314 899	2 006 722	46 846	102 199
13 HIDALGO	908	363 801	315 081	264 548	378 028	233	149 251	131 526	38 353	77 606	1 560	1 596 034	1 415 934	36 929	91 200
14 JALISCO	251	13 089	10 299	9 947	12 696	18	391	288	123	218	1 262	5 856 344	5 139 902	29 150	62 210
15 MEXICO	189	236 928	192 721	100 422	229 073	155	194 658	160 041	41 680	108 821	2 272	12 351 072	10 493 591	219 824	601 461
16 MICHOACÁN	109	125 023	107 942	90 744	124 285	36	28 800	25 329	6 351	15 708	1 434	3 222 690	2 821 732	24 734	59 252
17 MORELOS	13	10 362	8 740	5 255	9 246	24	24 682	21 158	3 853	11 118	515	1 485 552	1 276 441	21 781	52 071
18 NAYARIT	376	32 445	26 419	23 992	31 623	45	6 037	5 069	1 826	2 983	482	830 798	738 784	11 388	21 566
19 NUEVO LEÓN	3	39	33	24	39	22	517	414	148	254	233	364 3071	3 226 575	15 274	29 758
20 OAXACA	3 790	1 242 856	1 078 058	927 526	1 224 719	688	278 606	245 379	70 956	145 050	2 467	1 828 422	1 618 655	120 828	278 657
21 PUEBLA	1 117	588 803	495 093	411 489	581 038	415	229 423	193 682	53 934	116 577	2 136	4 084 948	3 503 792	99 935	260 035
22 QUERETARO	46	21 633	17 969	15 255	23 525	15	2 854	2 470	673	1 381	579	1 220 787	1 068 600	9 341	22 514
23 QUINTANA ROO	258	119 584	101 999	76 362	114 678	65	37 056	31 652	10 293	19 554	176	717 112	620 871	86 926	209 552
24 SAN LUIS POTOSÍ	932	248 423	212 723	190 724	261 119	183	52 649	45 598	18 253	29 265	1 121	1 709 370	1 499 954	26 270	58 167
25 SINALOA	79	22 670	19 018	12 891	20 173	90	39 692	33 438	14 448	22 265	982	2 183 408	1 934 546	22 405	45 510
26 SONORA	171	43 669	38 097	19 921	40 050	119	45 443	40 065	10 842	24 745	900	2 073 350	1 831 287	24 930	61 740
27 TABASCO	66	48 374	42 221	31 967	52 306	51	42 086	36 586	8 596	23 439	1 140	1 637 432	1 443 208	21 463	55 151
28 TAMAULIPAS	22	341	305	205	348	22	371	322	91	204	479	2 517 912	2 219 428	16 822	41 306
29 TLAXCALA	13	11 693	10 103	7 067	10 644	11	13 600	11 982	2 000	5 906	318	910 314	801 280	17 570	55 436
30 VERACRUZ	1 855	669 596	576 351	472 598	676 635	548	166 543	146 114	44 811	88 975	4 337	5 518 936	4 910 324	115 841	292 196
31 YUCATÁN	919	700 513	614 829	414 226	645 009	150	194 453	172 594	48 780	110 556	45	762 800	684 891	86 286	225 499
32 ZACATECAS	11	396	322	307	371	4	76	60	31	40	205	776 895	682 890	1 498	3 628

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.



CUADRO 13. LOCALIDADES CON 70% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, MÉXICO, 2000

Entidad Federativa	Número de localidades	Tamaño de la localidad										
		1-99 Habitantes	100-499 Habitantes	500-999 Habitantes	1 000-1 999 Habitantes	2 000-2 499 Habitantes	2 500-4 999 Habitantes	5 000-9 999 Habitantes	10 000-14 999 Habitantes	15 000-19 999 Habitantes	20 000-49 999 Habitantes	50 000-99 999 Habitantes
TOTAL NACIONAL	17 436	8 263	6 367	1 616	756	123	226	65	11	3	5	1
02 BAJA CALIFORNIA	41	28	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0
03 BAJA CALIFORNIA SUR	4	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
04 CAMPECHE	132	30	64	18	11	2	3	3	1	0	0	0
05 COAHUILA	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
06 COLIMA	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
07 CHIAPAS	3 044	1 345	1 239	305	114	14	22	5	0	0	0	0
08 CHIHUAHUA	1 515	1 429	78	4	4	0	0	0	0	0	0	0
09 DISTRITO FEDERAL	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 DURANGO	415	375	37	1	2	0	0	0	0	0	0	0
11 GUANAJUATO	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12 GUERRERO	1 145	467	471	120	67	5	13	2	0	0	0	0
13 HIDALGO	908	234	456	136	64	5	11	2	0	0	0	0
14 JALISCO	251	226	21	4	0	0	0	0	0	0	0	0
15 MEXICO	189	10	63	45	37	9	19	5	1	0	0	0
16 MICHOACÁN	109	42	21	8	11	9	15	3	0	0	0	0
17 MORELOS	13	8	3	0	0	0	1	1	0	0	0	0
18 NAYARIT	376	297	72	4	3	0	0	0	0	0	0	0
19 NUEVO LEÓN	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 OAXACA	3 790	1 722	1 496	331	157	24	45	12	2	0	0	1
21 PUEBLA	1 117	323	495	148	97	18	28	4	3	1	0	0
22 QUERETARO	46	16	15	7	7	0	1	0	0	0	0	0
23 QUINTANA ROO	258	101	101	38	10	2	3	2	0	1	0	0
24 SAN LUIS POTOSÍ	932	367	426	108	25	3	3	0	0	0	0	0
25 SINALOA	79	22	42	12	3	0	0	0	0	0	0	0
26 SONORA	171	82	67	16	4	0	1	1	0	0	0	0
27 TABASCO	66	6	34	11	11	2	1	1	0	0	0	0
28 TAMAULIPAS	22	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29 TLAXCALA	13	7	2	1	1	1	0	1	0	0	0	0
30 VERACRUZ	1 855	591	930	229	66	9	21	8	1	0	0	0
31 YUCATÁN	919	487	217	70	62	20	39	15	3	1	5	0
32 ZACATECAS	11	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.



CUADRO 14. LOCALIDADES CON PORCENTAJE DE 40 A 69 DE POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, MÉXICO, 2000

Entidad Federativa	Número de localidades	Tamaño de la localidad										
		1-99 Habitantes	100-499 Habitantes	500-999 Habitantes	1 000-1 999 Habitantes	2 000-2 499 Habitantes	2 500-4 999 Habitantes	5 000-9 999 Habitantes	10 000-14 999 Habitantes	15 000-19 999 Habitantes	20 000-49 999 Habitantes	50 000-99 999 Habitantes
TOTAL	3 971	2 019	1 255	347	190	35	70	32	10	2	10	1
02 BAJA CALIFORNIA	45	27	9	3	2	0	3	0	1	0	0	0
03 BAJA CALIFORNIA SUR	7	3	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
04 CAMPECHE	50	13	24	8	1	0	0	3	1	0	0	0
06 COLIMA	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
07 CHIAPAS	546	293	187	41	16	2	1	2	2	0	1	1
08 CHIHUAHUA	274	231	33	8	2	0	0	0	0	0	0	0
09 DISTRITO FEDERAL	14	13	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 DURANGO	33	29	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0
11 GUANAJUATO	4	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
12 GUERRERO	102	56	29	7	6	1	2	0	0	0	1	0
13 HIDALGO	233	91	95	24	14	4	2	1	0	0	2	0
14 JALISCO	18	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15 MEXICO	155	22	47	25	30	6	20	4	1	0	0	0
16 MICHOACÁN	36	21	7	2	3	0	2	0	1	0	0	0
17 MORELOS	24	16	5	1	0	0	1	0	0	1	0	0
18 NAYARIT	45	30	10	4	1	0	0	0	0	0	0	0
19 NUEVO LEÓN	22	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 OAXACA	688	378	208	54	26	4	10	5	1	0	2	0
21 PUEBLA	415	167	160	39	27	7	5	7	2	0	1	0
22 QUERETARO	15	7	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0
23 QUINTANA ROO	65	35	15	7	4	0	2	0	0	0	0	0
24 SAN LUIS POTOSÍ	183	90	70	15	2	4	1	1	0	0	0	0
25 SINALOA	90	29	31	16	12	1	1	1	0	0	0	0
26 SONORA	119	63	31	14	8	1	1	1	0	0	0	0
27 TABASCO	51	12	24	7	5	0	1	1	1	0	0	0
28 TAMAULIPAS	22	22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
29 TLAXCALA	11	5	3	1	0	0	1	1	0	0	0	0
30 VERACRUZ	548	247	214	55	19	4	9	0	0	0	0	0
31 YUCATÁN	150	70	41	12	11	1	7	4	0	1	3	0
32 ZACATECAS	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI.



CUADRO 15. LOCALIDADES CON MENOS DE 40% DE POBLACIÓN INDÍGENA POR ENTIDAD FEDERATIVA, SEGÚN TAMAÑO DE LA LOCALIDAD, MÉXICO, 2000

Entidad Federativa	Número de localidades	Tamaño de la localidad													
		1-99 Hab.	100-499 Hab.	500-999 Hab.	1 000-1 999 Hab.	2 000-2 499 Hab.	2 500-2 499 Hab.	5 000-9 999 Hab.	10 000-14 999 Hab.	15 000-19 999 Hab.	20 000-49 999 Hab.	50 000-99 999 Hab.	100 000-499 999 Hab.	500 000-999 999 Hab.	1 000 000- y más Hab.
TOTAL NACIONAL	31 624	8 088	12 349	4 934	3 061	618	1 257	610	216	104	211	63	83	20	10
01 AGUASCALIENTES	74	11	15	12	17	2	9	2	1	1	3	0	0	1	0
02 BAJA CALIFORNIA	451	194	114	53	34	14	21	9	3	4	1	1	1	1	1
03 BAJA CALIFORNIA SUR	131	40	42	18	11	3	8	1	4	0	3	0	1	0	0
04 CAMPECHE	358	92	170	51	24	4	10	3	0	0	2	0	2	0	0
05 COAHUILA	104	13	24	13	16	1	11	6	1	5	8	1	3	2	0
06 COLIMA	83	14	20	15	11	4	6	7	1	1	0	3	1	0	0
07 CHIAPAS	2 788	868	1 222	374	179	32	60	28	10	3	9	1	2	6	0
08 CHIHUAHUA	1 440	764	472	83	61	12	19	15	3	2	3	4	0	1	1
09 DISTRITO FEDERAL	206	128	45	1	1	0	2	5	3	5	1	0	9	4	2
10 DURANGO	682	156	288	119	67	12	24	7	4	1	1	1	2	0	0
11 GUANAJUATO	1 074	111	391	260	167	40	53	13	9	4	14	8	3	0	1
12 GUERRERO	1 590	361	610	300	183	30	61	27	3	4	6	2	2	1	0
13 HIDALGO	1 560	368	697	252	141	21	40	19	8	3	9	1	1	0	0
14 JALISCO	1 262	304	450	163	127	40	73	43	23	12	18	4	3	1	1
15 MEXICO	2 272	232	764	481	375	72	173	91	23	19	18	5	15	2	2
16 MICHOACÁN	1 434	262	495	288	192	38	82	38	16	2	12	6	2	1	0
17 MORELOS	515	159	163	46	49	17	37	23	7	5	5	1	3	0	0
18 NAYARIT	482	112	150	88	72	15	22	12	4	3	3	0	1	0	0
19 NUEVO LEÓN	233	82	64	26	13	8	9	10	6	1	5	2	5	1	1
20 OAXACA	2 467	894	1 037	290	135	30	33	27	10	3	5	2	1	0	0
21 PUEBLA	2 136	532	782	339	228	46	113	57	15	5	13	4	1	0	1
22 QUERETARO	579	99	243	89	76	17	37	11	2	1	2	1	0	1	0
23 QUINTANA ROO	176	75	46	24	20	1	4	1	1	0	1	1	2	0	0
24 SAN LUIS POTOSÍ	1 121	328	508	153	73	12	18	15	6	0	4	1	2	1	0
25 SINALOA	982	165	393	195	121	22	49	19	7	0	6	2	2	1	0
26 SONORA	900	359	330	92	56	6	25	14	3	0	8	3	3	1	0
27 TABASCO	1 140	86	491	273	177	26	54	18	3	3	7	1	1	0	0
28 TAMAULIPAS	479	136	195	59	34	9	18	11	4	1	3	3	6	0	0
29 TLAXCALA	318	58	58	55	52	17	41	19	8	2	7	1	0	0	0
30 VERACRUZ	4 337	1 040	2 005	686	310	59	119	47	21	10	30	2	8	0	0
31 YUCATÁN	45	22	6	1	5	2	3	4	0	0	1	0	0	1	0
32 ZACATECAS	205	23	59	35	34	6	23	8	7	4	3	2	1	0	0

Fuente: INI-CONAPO. Estimaciones de la población indígena, a partir de la base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000. INEGI.



CUADRO 16. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE LAS LOCALIDADES CON 40% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA POR LENGUA, MÉXICO, 2000 [1/2]

Lengua ¹	Localidades		% de 15 años y más				Porcentaje de población ocupada				Porcentaje de viviendas			
	Número	Población total	Analfabeta	Primaria Incompleta	% de monolingües	% sin derechohabencia a servicio de salud	en el sector primario	que no recibe ingreso por trabajo	que recibe de 1 hasta 2 salarios mínimos	Con piso de tierra	Sin agua entubada	Sin drenaje	Sin energía eléctrica	Sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica
TOTAL	21 407	7 878 882	31.1	29.0	21.1	86.1	56.8	30.7	22.2	53.5	42.3	73.0	20.7	13.0
AMUZGO	109	44 138	53.7	22.4	50.9	92.9	49.5	46.6	11.8	74.3	48.0	80.2	36.4	20.4
CAKCHIQUÉL	1	19	8.3	50.0	0.0	100.0	66.7	77.8	11.1	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0
COCHIMÍ	1	154	6.7	25.3	0.0	91.3	82.1	10.3	55.2	37.9	6.9	93.1	100.0	6.9
CORA	162	16 712	49.5	29.2	35.7	91.4	59.0	57.9	13.4	79.2	65.8	92.8	54.8	39.7
CUCAPÁ	3	216	16.5	19.5	1.2	60.7	52.8	1.4	47.9	9.4	9.4	79.2	11.3	1.9
CUICATECO	59	17 325	25.8	46.5	9.4	97.9	85.8	56.6	9.6	81.0	22.8	86.4	15.2	7.1
CHATINO	117	50 207	43.1	34.0	33.1	92.0	73.5	45.7	28.3	73.6	44.7	89.8	38.2	24.6
CHICHIMECA JONAZ	3	3 811	49.1	23.8	2.6	95.1	43.0	3.2	61.3	55.9	9.8	96.7	41.6	5.6
CHINANTECAS	401	156 722	25.2	35.0	16.2	87.2	79.7	47.3	17.6	58.0	53.7	76.7	18.5	12.9
CHOCHO	14	1 398	22.0	37.0	0.0	94.7	76.5	69.0	5.6	50.7	70.4	94.2	42.0	40.4
CHOL	494	173 683	38.3	29.6	33.3	89.2	87.5	49.6	5.2	73.8	29.9	75.4	23.4	10.7
CHONTAL DE OAXACA	19	5 284	17.8	32.4	0.6	61.1	85.0	57.1	16.7	47.3	36.7	94.6	10.1	4.5
CHONTAL DE TABASCO	61	73 530	16.5	21.5	0.5	83.9	46.6	23.9	19.7	17.7	42.5	21.7	6.2	2.4
CHUJ	2	224	34.1	39.7	0.0	99.5	73.6	33.8	5.4	72.7	100.0	93.2	6.8	6.8
GUARIJÓ	25	1 648	49.6	27.8	4.4	96.5	69.6	55.5	20.4	91.4	49.0	92.3	81.7	38.1
HUASTECO	600	186 080	23.6	37.7	11.7	94.5	62.9	24.3	20.7	82.1	72.0	93.2	50.0	42.7
HUAVE	19	22 211	27.3	22.8	17.7	79.9	67.2	31.5	26.3	51.0	49.5	68.9	19.8	13.4
HUICHOL	406	25 410	41.5	32.6	19.0	94.6	44.5	50.1	15.2	85.2	60.9	94.5	69.7	43.9
IXCATECO	1	19	54.5	18.2	0.0	100.0	83.3	83.3	16.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
JACALTECO	4	2 108	21.6	25.9	1.2	81.4	86.2	9.2	22.9	38.7	18.7	14.2	6.1	3.2
KANJOBAL	17	9 335	43.2	37.7	7.9	99.4	85.2	35.6	15.8	45.7	44.1	66.1	20.6	13.9
KEKCHÍ	1	719	39.5	34.2	4.0	100.0	77.5	71.9	10.6	17.3	2.4	97.6	26.8	1.6
KIKAPU	1	115	80.3	1.3	18.9	100.0	50.0	25.0	25.0	21.4	64.3	92.9	35.7	28.6
KILWA	1	24	40.0	20.0	0.0	93.8	100.0	0.0	16.7	57.1	85.7	100.0	100.0	85.7
KUMIAJ	1	114	5.6	53.7	0.0	71.7	33.3	0.0	48.4	12.5	95.8	95.8	100.0	91.7
MAME	56	17 530	34.5	37.3	3.1	94.3	87.4	68.1	5.6	49.1	34.0	85.0	16.6	6.5
MATLATZINCA	1	1 329	28.5	27.4	0.3	95.4	62.8	57.9	15.6	32.8	12.6	86.8	9.2	2.8
MAYA	1 265	1 148 968	19.4	32.6	10.5	71.7	33.0	19.2	30.6	13.3	14.6	67.7	7.5	2.9
MAYO	217	76 777	12.9	30.7	0.7	72.8	67.0	3.9	53.1	62.3	25.3	92.1	13.7	6.9
MAZAHUA	198	255 818	27.1	28.4	2.6	92.9	27.7	19.7	31.3	38.0	48.1	87.9	15.6	10.5
MAZATECO	709	224 274	40.6	38.4	30.1	87.2	75.3	32.5	13.0	73.5	62.9	81.7	23.4	17.3
MIXE	296	124 278	38.8	26.5	30.6	92.1	71.1	48.3	14.4	59.4	46.0	75.2	26.2	14.5
MIXTECAS	1 654	534 137	37.1	25.0	28.3	81.3	61.4	45.6	20.9	58.3	49.4	80.3	23.2	15.4

Fuente: CONAPO-INEI. Estimación de la población indígena a partir de la base de datos del XII Censo de población y vivienda, México, 2000, INEGI.
¹ De las lenguas aguacateco, tzil, lacandón, motozintleco, pápago, quiché, no se cuenta con información a nivel de localidad para 2000.

CUADRO 16. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE LAS LOCALIDADES CON 40% Y MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA POR LENGUA, MÉXICO, 2000 [2/2]

Lengua	Localidades		% de 15 años y más				Porcentaje de población ocupada			Porcentaje de viviendas				
	Número	Población total	Analfabeta	Primaria incompleta	% de monolingües	% sin derechohabencia a servicio de salud	en el sector primario	que no recibe ingreso por trabajo	que recibe de 1 hasta 2 salarios mínimos	Con piso de tierra	Sin agua entubada	Sin drenaje	Sin energía eléctrica	Sin agua entubada, drenaje ni energía eléctrica
NÁHUATL	4 038	1 771 141	33.8	28.1	17.5	90.7	60.5	29.5	20.0	64.1	54.1	75.8	18.8	12.3
OCUILTECO O TLAHUICA	2	957	15.6	36.4	0.0	98.2	76.4	8.1	26.2	38.5	10.3	86.5	5.1	2.6
OTOMÍ	738	426 620	25.1	25.4	8.7	89.0	39.8	18.7	30.2	34.4	30.1	64.1	13.4	7.1
PAIPAI	3	160	12.8	33.0	0.0	85.0	36.8	21.4	21.4	37.8	100.0	97.3	100.0	97.3
PAME	68	10 227	50.5	27.4	23.9	90.1	70.1	24.1	34.3	83.6	97.4	94.5	82.7	71.7
PIMA	15	700	35.0	42.4	0.4	77.2	47.5	26.3	32.6	81.4	67.7	95.8	68.9	46.1
POPOLOCA	26	20 389	39.0	33.4	6.7	88.2	44.9	25.8	34.4	48.0	47.4	88.3	8.3	5.0
POPOLUCA	93	57 039	40.6	27.9	7.7	93.6	73.0	44.1	14.0	67.9	46.9	73.4	24.0	13.3
PURÉPECHA	85	141 042	30.0	29.5	16.7	84.6	28.4	17.3	30.7	57.0	33.9	77.4	7.7	3.7
SERI	2	671	8.3	19.4	1.4	94.5	57.2	2.0	15.9	18.8	82.0	75.0	39.8	11.7
TACUATE	8	5 539	31.7	30.6	10.5	83.9	58.1	46.5	22.8	43.3	27.0	58.2	8.8	4.6
TARAHUMARA	1 471	60 132	53.9	28.7	24.2	90.6	59.1	44.6	22.2	80.5	78.9	96.6	91.3	69.0
TEPEHUA	20	11 650	29.4	25.0	6.3	72.3	72.4	35.3	15.8	56.5	76.8	78.2	10.7	9.1
TEPEHUANO	471	25 522	43.9	27.4	22.3	79.7	62.2	45.5	17.0	73.1	74.2	96.3	88.8	62.0
TLAPANECO	276	97 705	39.7	25.3	36.7	96.7	80.4	60.0	8.1	91.3	62.7	97.4	61.8	39.1
TOJOLABAL	113	38 809	45.2	36.8	35.8	82.1	92.3	51.3	2.5	73.4	59.6	95.6	25.4	17.4
TOTONACA	559	289 110	35.5	30.1	20.9	95.4	78.4	35.6	18.2	74.7	72.2	75.6	29.2	22.8
TRIQUI	77	20 663	44.7	23.7	29.6	78.9	77.0	24.8	41.5	66.0	53.7	92.3	20.7	11.7
TZELTAL	1 135	349 270	38.7	27.4	44.5	89.4	80.1	40.9	7.6	71.5	32.4	72.7	23.7	11.3
TZOTZIL	935	445 185	36.3	23.0	41.2	87.8	52.2	27.2	15.1	60.2	32.3	55.0	15.1	7.5
YAQUI	36	22 830	15.1	26.6	7.0	66.7	44.5	3.4	58.6	59.3	10.4	82.6	12.2	2.8
ZAPOTECAS	998	545 581	25.6	28.8	14.1	84.9	49.7	33.7	25.1	45.5	28.3	53.8	12.8	5.9
ZOQUE	198	67 094	37.2	37.6	10.9	87.1	79.2	41.5	10.1	62.3	33.3	57.9	23.2	10.2
NO ESPECIFICADO	3 122	296 529	40.2	31.6	26.4	87.1	79.2	34.4	29.1	70.1	63.6	85.4	50.0	34.7

CONCLUSIONES.

1. El derecho al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas se debe traducir en el reconocimiento de sus derechos a la libre determinación y autonomía, cuyo ejercicio les permita determinar su propio desarrollo, ser sujetos activos en la vida nacional y lograr implementar acciones en coordinación con el Estado para liberarse de contingencias y mantener su cultura e identidad.
2. Los sujetos pasivos del derecho al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas en el caso de nuestro país, lo son: la Federación, las entidades federativas y los municipios, no obstante que el desarrollo deba definirse con los pueblos o comunidades implicadas, pues recordemos que éstos tienen características diversas, y que por lo tanto no es posible que exista un arquetipo de desarrollo, además de que un principio fundamental es que los sujetos activos deben definir y ser partícipes de su propio desarrollo.
3. El derecho al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, es un derecho fundamentalmente colectivo, en virtud de que el sujeto activo de este derecho lo son precisamente los pueblos y comunidades indígenas. En este mismo sentido, podemos afirmar que los derechos consagrados en nuestra Constitución Política, en su artículo 2º, luego de las modificaciones de 2001 son igualmente de carácter primordialmente colectivo, por estar

destinados a un conjunto de individuos que constituyen un ente distinto de cada uno de ellos.

4. Afirmamos que se trata de derechos fundamental o primordialmente colectivos ya que coincidimos con aquellos autores que señalan que éstos son derechos colectivos que se reconocen con el fin de hacer efectivos derechos individuales de los miembros de los pueblos indígenas, como son los derechos a la salud, a la educación, a la seguridad social, a tener una vivienda digna y decorosa, etcétera.
5. Una dificultad práctica para hacer valer los derechos indígenas consagrados en el artículo 2° de nuestra Constitución Política, es el problema de distinguir a los miembros de los pueblos indígenas, por la subjetividad que esto implica, derivada de que la calidad de indígena se encuentra directamente relacionada con la identidad.
6. Los Estados Unidos Mexicanos, desde su Independencia hasta hace apenas algunos años, tuvieron una política indigenista de integración o de asimilación. Esto es, se buscó homogeneizar a todos los habitantes del territorio nacional como mexicanos, olvidándose las diferencias culturales existentes y provocándose un etnocidio. A partir de la reforma al artículo 4° constitucional, de enero de 1992, se reconoció afortunadamente el carácter pluricultural de nuestra Nación.

7. Como consecuencia del olvido en que han vivido los pueblos y comunidades indígenas y la injusticia social prevaleciente en el país, el 1 de enero de 1994 se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en un hecho que trajo como resultado difíciles negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, que tras la Mesa I del Diálogo culminaron con la firma de los primeros Acuerdos de San Andrés (ASAL), el 16 de febrero de 1996, a efecto de que los mismos se plasmaran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, tras una serie de rectificaciones de los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox los ASAL no fueron cabalmente respetados y la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, provocó el rompimiento de relaciones entre las partes del conflicto y el retraso en el ideal del reconocimiento legal del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas de México.
8. Un problema fundamental que debe superarse para que exista un avance trascendental en la vigencia del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, es tanto de parte de la clase política como de amplios sectores de la sociedad que han de entender que, aunque la principal demanda de dichos pueblos es el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y autonomía, ello no entraña un deseo de segregación, dado que los conceptos de “soberanía” y “autonomía” no son sinónimos. La soberanía es

un atributo del Estado, y la autonomía, la facultad de una entidad de gobernarse a sí misma, y puede darse en diferentes grados o niveles y no exclusivamente a nivel de las entidades federativas, de los municipios o en este caso de las comunidades indígenas, sino también de las organizaciones públicas.

9. Si bien es cierto que el gobierno federal ha implementado algunas acciones significativas a fin de lograr un mejor desarrollo de los pueblos indígenas, y ha creado instituciones que tienen encomendada tal misión, también lo es que todos sus esfuerzos han resultado sumamente insuficientes y en particular por el hecho de que no son las propias comunidades las que definen sus prioridades y hacen valer con su propia concepción ese derecho al desarrollo y en consecuencia siguen prevaleciendo las políticas integracionistas.

10. El principal instrumento jurídico a nivel internacional que procura el desarrollo de los pueblos indígenas y que en términos del artículo 133 constitucional, es ley suprema en nuestro país, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del 7 de junio de 1989. Este fue ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990 y publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1999 y que, en ese entonces, no mereció objeción alguna de los partidos políticos a pesar de

consagrar el principio de la autonomía, pero que, como otros tratados internacionales suscritos por México quedan como letra muerta.

11. La sociedad mexicana, pero mucho más que ésta la clase política debe tomar conciencia de que debemos contribuir a mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos indígenas y por lo tanto permitir el ejercicio de sus derechos. Esto, podemos lograrlo si respetamos su derecho a ser diferentes, si nos abstenemos de discriminarlos, y en general, si ponemos en práctica la justicia distributiva que se resume con la fórmula aristotélica: “Trato igual a los iguales y desigual a los desiguales”. Lo anterior cobra suma importancia si observamos que los datos censales reflejan que no se reducen los graves índices de analfabetismo y de marginación, sólo por mencionar algunos aspectos.

12. El aspecto central sigue siendo, sin embargo, el de impulsar una nueva reforma constitucional que esta vez, de manera indubitable, consagre los derechos fundamentales de los pueblos indios, y entre ellos el de la autonomía que es fundamental para que las comunidades indígenas puedan determinar su propia vía al desarrollo: derecho fundamental que para estas no es declinable.

BIBLIOGRAFÍA.

1. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo. “Nación y Estado: un marco de referencia”, *El Derecho a la Identidad Cultural*, Cámara de Diputados LVII Legislatura, CNDH-UIA, México.
2. BELLER TABOADA, Walter (Coordinador), CARRASCO, Tania, et. al. Grupo de Trabajo. *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una investigación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Renovación de la constitución de 1917*, Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.
4. CARBONELL, Miguel, PÉREZ PORTILLA, Karla (Coordinadores). *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Ed. IJ-UNAM, México, 2002.
5. CONTRERAS NIETO, Miguel Ángel. Tesis de Doctorado. “*El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*”, UNAM-Facultad de Derecho, México, 2000.
6. DE GRAMMONT, Hubert, TEJERA GAONA, Héctor, et.al. *La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio, Vol. IV – Los nuevos actores sociales y*

políticos en el campo, "Reflexiones sobre democracia y Derechos Humanos", ed. Primera, Plaza y Valdés Editores, México, 1996.

7. DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. *Derecho nacional, derechos indios y derecho consuetudinario. Los triquis de Oaxaca, un estudio del caso*, Universidad Autónoma de Chapingo-UAM, México, 1998.
8. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (Coordinador). *Constitución y Derechos Indígenas*, Ed. IJ-UNAM, México, 2002.
9. _____, Jorge Alberto. *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario*, UNAM, México, 1995.
10. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*, UNAM, México, 1992.
11. KRIEGER, Emilio. *La constitución reformada. Hacia un Congreso Constituyente*, Grijalvo, México, 1995.

12. LÓPEZ CALERA, Nicolás. *¿Hay derechos colectivos?, Individualidad y socialización en la teoría de los derechos*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, España, 2000.

13. LÓPEZ MORENO, Javier. *Reformas constitucionales para la modernización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

14. ORDÓNEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (Coordinador). *Pueblos indígenas y derechos étnicos*, VII Jornadas Lascasianas, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.

15. _____, Emilio R. *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, UNAM, México, 1993.

16. PERALTA VARGAS, Beatriz. Tesis de Licenciatura *“El Derecho al ejercicio de la libre determinación y a la práctica de la autonomía de los pueblos indígenas de Chiapas”*, UNAM – ENEP Acatlán, México, 2000.

17. PEREZNIETO CASTRO, Leonel (Compilador). *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, Porrúa-Cambio XXI Fundación Mexica A.C., México, 1992.

18. ROJAS ROJAS, Christian. "Apuntes para la discusión sobre la autonomía indígena", *El Derecho a la Identidad Cultural*, Cám. de Dip. LVII Legislatura, CNDH-UIA, México.
19. ROULAND, Norbert (Director), PIERRE-CAPS, Stéphane y POUMAREDE, Jaques. *Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos*, primera edición en español, Siglo veintiuno, México, 1999.
20. SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, edición cuarta, Ed. Porrúa, México, 1999.
21. TEITELBAUM, Alejandro. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos. No. 11, "*La crisis actual del derecho al desarrollo*", Universidad de Deusto, Bilbao-España, 2000.
22. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, décima edición, Porrúa, México, 1981.
23. TERRE DES HOMMES. *El Derecho a la equidad. Ética y mundialización social*, Ed. Icaria, Barcelona, 1997.

24. VALDIVIA DOUNCE, Teresa (Compiladora). *Avances de investigación en antropología jurídica*, Cuadernos de antropología jurídica, 7-11, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.

25. VALENCIA, Enrique. *Etnodesarrollo y perspectivas étnicas*, Cuadernos, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 1996.

DICCIONARIOS.

1. ANDERSEN, Arthur. Diccionario Espasa Economía y Negocios, Ed. Espasa-Calpe, S.A., España, 1997.
2. DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho, ed. vigésima sexta, Ed. Porrúa, México, 1998.
3. ECHAUDEMAISON, Claude Daniele (Dirección), BAZUREAO, Frank, BOSCH, Serge, et.al. Diccionario de Economía, Larousse Planeta, Barcelona, España, 1996.
4. Enciclopedia Jurídica Ameba, Tomo I, A, Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1984.
5. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano, A-B, Ed. Porrúa, México, 1985.
6. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Diccionario Jurídico Mexicano, D-H, ed. cuarta, Ed. Porrúa, México, 1991.

7. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, V, ostracismo-semitransparente, décimo novena ed., Ed. Talleres Gráficos Espasa-Calpe, Madrid, España, 1970.

HEMEROGRAFÍA.

1. PÉREZ SILVA, Ciro. “La ley Cocopa, otra vez en el Congreso”, *La Jornada*, Sección Política, México, año dieciocho, núm. 6277, 19 de febrero de 2002, págs. 1, 3 y 6.
2. _____, Ciro. “Replantear la ley indígena, piden diputados de PRI y PRD”, *La Jornada*, Sección Política, México, año dieciocho, núm. 6478, 09 de septiembre de 2002, pág. 3.
3. GARCÍA, Francisco. “Arrancan movilizaciones indígenas” *Milenio Diario*, México, año 3, núm. 983, 09 de setiembre de 2002, pág. 4.
4. Anuario de los Hechos 1994, Ed. Difusora Internacional, ed. primera, enero de 1995, Ed. Planeta- De Agostini, S.A., Barcelona, España.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. “Acuerdo por el que se modifica la instancia responsable de la operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, para el ejercicio fiscal 2003; se ratifican las reglas de operación de dicho Programa y se ratifica el Acuerdo publicado el 4 de agosto del

presente por el que se modifican los subnumerales 3.2, 3.3.1.1., 3.4.1.1.1. y 3.4.1.1.2., de las Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas”, Primera Sección, 15 de septiembre de 2003, pág. 75.

2. PODER EJECUTIVO. Presidencia de la República. “Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República”, Primera Sección, 1 de agosto de 2003, págs. 1 y 3.

INTERNET.

1. Acuerdos de San Andrés Larráinzar. 16 de febrero de 1996, [en línea]. http://ezln.org/san_andres/acuerdos.htm
2. CECEÑA, Ana Esther. “El reconocimiento de los derechos y cultura indígenas y la incompetencia del sistema político mexicano” [en línea], México. <http://www.ezln.org>
3. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. “Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas- Información Estadística” [en línea], México, 2005, <http://www.cdi.gob.mx>
4. CONGRESO NACIONAL INDÍGENA. “El Movimiento Nacional Indígena. Marco Histórico” [en línea], México. <http://www.laneta.apc.org>
5. EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Cuarta Declaración de la Selva Lacandona “Hoy decimos: ¡Aquí estamos!” [en línea], México, 1997. <http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>
6. EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Declaración de la Selva Lacandona “Hoy decimos ¡Basta!” [en línea], México, 1997. <http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>

7. EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Segunda Declaración de la Selva Lacandona “Hoy decimos: ¡No nos rendiremos!” [en línea], México, 1997. <http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>
8. EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL. Tercera Declaración de la Selva Lacandona “A un año del alzamiento zapatista...” [en línea], México, 1997. <http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>
9. FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina. “Cronología de cuatro años de levantamiento del EZLN” [en línea], diciembre 1997. <http://www.ezln.org/ezln/cronología.htm>
10. GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “La Corte y los Indígenas”, Boletín Mexicano de derecho Comparado, Revista Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México [en línea], México. <http://www.juridicas.unam.mx>
11. INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA. ¿Qué es el INI? [en línea], México, 2002. <http://www.ini.gob.mx>

- 12.** ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, resolución 41/128, 04 de diciembre de 1986, [en línea]. http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm
- 13.** ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las Cuestiones Indígenas” [en línea]. <http://www.undp.org>
- 14.** ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. “Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas” [en línea]. <http://www.cinu.org.mx>
- 15.** PÉREZ U., Matilde. “Insisten CNI y ONG en que la reforma indígena viola el convenio 169 de la OIT” [en línea], México, agosto de 2001. <http://www.jornada.unam.mx>
- 16.** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Programa Nacional de los Pueblos Indígenas (2001-2006)” [en línea], México, 2002. <http://indigenas.presidencia.gob.mx>
- 17.** Pueblos Indígenas, “¿Quiénes han ratificado el Convenio 169 de la OIT” [en línea]. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/faq.htm>

- 18.**RAMÍREZ CUEVAS, Jesús. “El Gobierno de México incumple y viola el Convenio 169 de la OIT” [en línea], México, octubre de 2001.
<http://www.jornada.unam.mx>

- 19.**RED CIUDADANA DE APOYO A LA CAUSA ZAPATISTA. “La propuesta del Ejecutivo frente a los Acuerdos de San Andrés” [en línea], México, marzo de 1998. <http://www.laneta.apc.org>

- 20.**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. “Misión y Visión” [en línea], México 2005. <http://www.sedesol.gob.mx>

DOCUMENTOS VARIOS.

1. SENADO DE LA REPÚBLICA-LVIII Legislatura (Cámara de Origen). “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, 25 de abril de 2001, mecanografiado, (Archivo de la Cámara de Senadores).
2. ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto. “Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, 01 de marzo de 1995, mecanografiado, (Archivo de la Cámara de Senadores).
3. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena”, 05 de diciembre de 2000, mecanografiado, (Archivo Cámara de Senadores).
4. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Recomendación No. 19/97, “Caso de las comunidades indígenas de la Huasteca Veracruzana”, México, 24 de marzo de 1997, (Archivo CNDH).

LEGISLACIÓN.

- 1.** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.** Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- 3.** Estatuto Orgánico del Instituto Nacional Indigenista.
- 4.** Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- 5.** Ley General de Desarrollo Social.
- 6.** Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.
- 7.** Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.

SIGLAS.

ASAL	Acuerdos de San Andrés Larráinzar.
CCI	Centro Coordinador Indígena.
CCRI-CG	Comité Clandestino Revolucionario Indígena- Comandancia General.
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
CNI	Congreso Nacional Indígena.
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación.
CONAI	Comisión Nacional de Intermediación.
CONAPO	Consejo Nacional de Población.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FMAM	Foro para el Medio Ambiente Mundial.
FZLN	Frente Zapatista de Liberación Nacional.
HURIST	Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos.
IIJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas.

INALI	Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
INI	Instituto Nacional Indigenista.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
PAN	Partido Acción Nacional.
PNDI	Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.