

00781

20

24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**CONSTITUCIÓN Y DERECHOS DE LOS
PUEBLOS INDIOS EN CAMPECHE**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE :
DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :
MIGUEL JESÚS MEDINA ESCALANTE

T U T O R A C A D É M I C O
JOSÉ EMILIO ROLANDO ORDÓÑEZ CIFUENTES



México, D.F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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.

TITULO DE LA TESIS:

"Constitución y derechos de los pueblos indios en Campeche"

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

Doctor en Sociología José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes

INSTITUCION DE ADSCRIPCION DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNAM

RESUMEN DE LA TESIS: (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones o un espacio como máximo, sin salir del extensión de este cuadro.

La Tesis "Constitución y derechos de los pueblos indios en Campeche", parte del hecho de que existe en la actualidad un movimiento indígena, preponderantemente americano y específicamente latinoamericano, que ha venido planteando, desde hace muchos años, que los Estados Nacionales reconozcan su derecho a la autodeterminación.

México, no pudo sustraerse a las consecuencias de este movimiento indígena. En septiembre de 1990, ratifica el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en - Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo que establece una serie de normas importantes que apuntan hacia la responsabilidad de desarrollar acciones - para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. Dos años después, en enero de 1992, se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Mexicana, con lo cual se admite y reconoce que la existencia de los pueblos indígenas significa la base de la composición pluricultural de esta Nación.

Sin embargo, aunque México está conformado con raíces indígenas y cuenta en la actualidad con una población importante de indios que incluso tiende a crecer, también es un hecho que en este país existen cuando menos 56 diferentes grupos étnicos diferenciados entre sí, que han transitado por un proceso de aculturación que se ha visto influido por distintos factores geográficos, sociológicos y económicos. Esto ha propiciado que en la actualidad exista entre los propios indígenas opiniones diversas y aún encontradas en torno a la cuestión indígena que se viene discutiendo en diferentes foros de este país.

Por ello, la Tesis no cuestiona si los indígenas deben o no gozar de los derechos - contenidos en las leyes que en materia indígena instrumente o haya instrumentado el legislador mexicano, sino que encuentra su sustento y justificación, en el hecho mismo declarificar, en primer término, cuáles han sido los efectos y alcances que en el ámbito jurídico han originado los cambios constitucionales y los convenios internacionales suscritos por México en materia indígena, y por otra parte, determinar si existe insuficiencia en la aplicación de los mismos, e incluso si éstos son aplicables o no a la realidad del pueblo indígena maya que habita en el estado de Campeche, México.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDÓ ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARA SUSPENDIDO EL TRAMITE DEL EXAMEN.

FECHA DE SOLICITUD _____

FIRMA DEL ALUMNO _____

Acompañó los siguientes documentos:

- **Nombramiento del Jurado del examen de grado**
- **Aprobación del trabajo escrito por cada miembro del Jurado.**
- **Copia de la última revisión de estudios**

COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO
UNIDAD DE REGISTRO E INFORMACION
SOLICITUD DE REGISTRO PARA EXAMEN DE GRADO

DATOS GENERALES

No. de cuenta	9280901-5	No. de expediente	7921058
Nombre	Medina	Escalante	Miguel Jesús
Apellido paterno	Medina	Apellido materno	Escalante
Dirección	Gorostiza No. 56 A-103	Morelos	Cuauhémoc
			México D.F.
Calle y número	Colonia	Población o ciudad/Delegación	Estado
Teléfono Particular	529 78 37	Teléfono Trabajo	
Nacionalidad	Mexicana	Sexo	<input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/> M <input checked="" type="checkbox"/> X
Lugar de nacimiento	Cd. del Carmen, Camp.	Fecha de nacimiento	08/02/62 día/mes/año
Dirección de Origen	Calle 49 No. 12	Cd. del Carmen, Campeche	México 24140
Calle y número	Colonia	población o ciudad	país
			código postal

ESTUDIOS ANTECEDENTES

Licenciatura					
Plan de estudios	Licenciatura en Derecho				
Institución	Univ. Autónoma del Carmen	Escuela o Facultad	Fac. de Derecho	País	México
Fecha del examen profesional (día/mes/año)	23/11/90				
Estudios de posgrado					
Nivel y plan de estudios	Especialidad en Derecho Fiscal				
Institución	UNAM	Escuela o Facultad	Fac. de Derecho	País	México
Fecha de examen de grado o especialización (día/mes/año)					
Nivel y plan de estudios	Maestría en Derecho				
Institución	UNAM	Escuela o Facultad	Fac. de Derecho	País	México
Fecha de examen de grado o especialización (día/mes/año)					

Solicita examen de grado en:

Facultad o Escuela:	Facultad de Derecho	
Plan de Estudios :	Doctorado en Derecho	
Promedio indicado en la última revisión de estudios		
Año y semestre de ingreso	93-2	
Año y semestre en que cursó su última asignatura o terminó los requisitos del plan de estudios (doctorado)	96-2	
Cursó posgrado con beca	Si <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>	Otorgada por:
Realizó Tesis: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>		Otorgada por:
Le otorgaron beca para realización de tesis: Si <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>		Otorgada por:

continua al reverso

SUMMARY OF THE THESIS "CONSTITUTION AND RIGHTS TO THE INDIAN PEOPLE IN CAMPECHE", WHICH IS INTRODUCE BY LIC. MIGUEL JESUS MEDINA ESCALANTE.

THE THESIS "CONSTITUTION AND RIGHTS TO THE INDIAN PEOPLE IN CAMPECHE", BEGINS BY THE FACT THAT EXIST IN THE PRESENT TIME AN INDIAN MOVEMENT, PREPONDERANTLY AMERICAN AND ESPECIFICALLY LATIN AMERICAN. IT HAS COME CARRYING OUT, SINCE TOO MANY YEARS THAT NATIONAL STATES RECOGNIZE ITS RIGHT TO THE AUTODETERMINATION.

MEXICO, COULD NOT EVADE THE CONSEQUENCES OF THIS INDIGENOUS MOVEMENT, - IN SEPTEMBER 1990, RATIFY THE AGREEMENT NUMBER 169 ABOUT INDIGENOUS PEOPLE AND TRIBES IN INDEPENDENT NATIONS TO THE "INTERNATIONAL ORGANIZATION TO THE WORK" WICH DECREE A SERIES OF IMPORTANT RULES THAT GOES TO THE RESPONSIBILITY TO -- DEVELOP ACTIONS TO PROTECT THE RIGHTS OF THIS PEOPLE AND GUARANTEE RESPECT TO THEIR INTEGRITY. TWO YEARS AFTER, IN JANUARY 1992, IT IS ADHERED A FIRST PARAGRAPH TO THE 4° ARTICLE OF MEXICAN CONSTITUTION, AND BY THIS WAY IT IS ALLOWED AND RECOGNIZE THAT THE EXISTENCE OF THE INDIGENOUS PEOPLE MEAN THE BASE OF --- PLURICULTURE COMPOSITION OF THIS NATION.

NEVERTHELESS, ALTHOUGHT MEXICO IS ADAPTED WITH INDIGENOUS ORIGINS AND -- COUNTS IN THE PRESENT TIME WITH AN IMPORTANT INDIAN POPULATION THAT EVEN IS -- GROWING, ALSO IS A FACT THAT EXIST IN THIS COUNTRY AT LEAST 56 DIFFERENT ETHNIC GROUPS THAT ARE DIFERENTS BETWEEN THEM, THAT HAVE PASSED BY A PROCESS OF CULTURE THAT HAS BEEN INFLUENCED BY MANY GEOGRAPHIC, PSYCHOLOGICAL AND ECONOMIC -- FACTORS. THIS HAS PROPOSED THAT IN THE PRESENT TIME EXIST AMONG THE OWN INDIANS DIFFERENT OPINIONS EVEN FOUND ABOUT THE INDIGENOUS PROBLEM THAT HAS BEEN DISCUSSED IN DIFERENT PLACES OF THIS NATION.

BY THIS, THE THESIS DO NOT SAY IF THE INDIGENOUS HAVE OR NOT HAVE THE -- RIGHTS THAT THE LAW CONTAINS THAT IN INDIGENOUS MATTER-INSTRUMENT, THE MEXICAN LEGISLATOR, BUT THAT FINDS ITS SUPPORT AND ITS JUSTIFICATION, IN THE SAME FACT TO CLARIFY, IN FOREGROUND, WHICH HAVE BEEN THE EFECTS AND GOALS THAT IN THE -- JURIDISCT ATMOSPHERE HAVE ORIGINATED THE CONSTITUTIONAL CHANGES AND THE INTERNATIONAL AGREEMENT THAT ARE AGREE BY MEXICO IN INDIGENOUS MATTER AND BY OTHER HAND, DETERMINE IF EXIST INSUFFICIENCY IN THEIR APPLICATION EVEN IF THESE ARE PUT ON OR NOT TO THE REALITY OF THE MAYA INDIGENOUS PEOPLE THAT RESIDE IN THE MEXICAN STATE OF CAMPECHE.

DEDICATORIA

A todas aquellas personas que siempre me
han apoyado y confiaron que podria
concluir este proyecto.

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes,
investigador incansable, hombre sencillo y maestro
generoso. Sin su ayuda, consejos y guía no hubiese
sido posible este trabajo.

A los Doctores Emilio O. Rabasa, David
Vega Vera, Francisco Berlín Valenzuela y
Luis Molina Piñeiro, miembros del Comité
Tutorial del Área de Derecho Constitucional,
Teoría del Estado y Sociología Jurídica,
por sus opiniones y sugerencias al presente
trabajo.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	8
Capítulo 1. Caracterización y situación de la población indígena del estado de Campeche	
1.1 Aspectos históricos.....	14
1.2 Aspectos antropológicos.....	24
1.3 Aspectos etnográficos.....	32
1.4 Aspectos demográficos.....	37
1.5 Aspectos lingüísticos.....	43
1.6 Aspectos sociológicos.....	46
Capítulo 2. Desarrollo del ambiente jurídico colonial y liberal	
2.1 El periodo colonial.....	65
2.2 El periodo liberal.....	90
Capítulo 3. Políticas y legislación indigenista integradoras en el estado de Campeche	
3.1 Antecedentes.....	108
3.2 La Revolución Mexicana de 1910 y el indigenismo.....	114
3.3 El indigenismo contemporáneo en México.....	120
3.3.1 La política indigenista oficial en México.....	129
3.3.2 El Instituto Nacional Indigenista.....	133
3.3.3 Efectos de la política de asimilación e integración en el estado de Campeche.....	141
Capítulo 4. Visión contemporánea acerca de los derechos humanos de los Pueblos Indios	
4.1 Antecedentes.....	151
4.2 El Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.....	175

Capítulo 5. Etnodesarrollo y derecho

5.1 El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	194
5.1.1 Antecedentes.....	194
5.1.2 El Convenio número 169 y el nuevo enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.....	204
5.1.2.1 Parte I. Política general.....	205
5.1.2.2 Parte II. Tierras.....	212
5.1.2.3. Parte III. Contratación y condiciones de empleo.....	215
5.1.2.4 Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales.....	217
5.1.2.5 Parte V. Seguridad social y salud.....	218
5.1.2.6 Parte VI. Educación y medios de comunicación.....	219
5.1.2.7 Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras.....	221
5.1.2.8 Parte VIII. Administración.....	222
5.1.2.9 Parte IX. Disposiciones generales.....	222
5.1.2.10 Parte X. Disposiciones finales.....	223
5.2 La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena.....	226
5.2.1 Antecedentes.....	226
5.2.2. Exposición de Motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º constitucional en materia indígena.....	229
5.2.3 Debates legislativos.....	237
5.2.4 Análisis del artículo 4º constitucional vigente en materia indígena.....	245
5.3 La reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y los pueblos indios.....	251

**Capítulo 6. La regulación constitucional
de los derechos de los pueblos indios en
el estado de Campeche**

6.1 Balance y perspectivas.....	265
---------------------------------	-----

CONCLUSIONES

A. De carácter socioeconómico y antropológico.....	276
B. De carácter jurídico.....	277

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....	281
---	-----

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Existe en la actualidad un movimiento indio que lucha por el reconocimiento de sus derechos, particularmente por su autodeterminación.

Los primeros frutos de este movimiento se han visto reflejados en las adiciones o reformas que se han dado en algunas Constituciones de América Latina, que han reconocido jurídicamente, aunque con diferentes matices, la cuestión de los derechos de los pueblos indios. Por otro lado, las Naciones Unidas declararon 1993 como "Año Internacional de los derechos de los pueblos indios", y sólo un año antes, en 1992, se otorgaba a Rigoberta Menchú Tum (indígena quiché guatemalteca), el Premio Nobel de la Paz. Con ello, los organismos e instituciones internacionales mostraban al mundo un interés encaminado a lograr el reconocimiento del derecho que estos pueblos tienen en la búsqueda de su propio desarrollo, y el respeto que merecen sus tradiciones y culturas.

Por otra parte, nuestro país, conformado con raíces indígenas y que en la actualidad tiene una población importante de indios, la cual incluso tiende a crecer demográficamente más aprisa que otros sectores de la población, no pudo sustraerse a las consecuencias de este movimiento indígena. Para septiembre

de 1990, México había ratificado el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, que establece una serie de normas tan importantes que apuntan hacia la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. Dos años después, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, se incorpora a nuestra Constitución Política el reconocimiento de los pueblos indígenas de México, admitiendo constitucionalmente que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación, estando pendiente, hasta ahora, la Ley Reglamentaria que precise y desarrolle el alcance del mandato constitucional.

Sin embargo, y aunque el Estado mexicano ha dado ya los primeros pasos para atender con decisión, y firmeza la cuestión indígena nacional, las acciones emprendidas han tenido diferentes efectos en las distintas regiones pluriétnicas del país. Esto se debe fundamentalmente, a que la cuestión indígena, su aceptación y discusión se ha visto influida por los diferentes grados de aculturación y etnocidio que los grupos indígenas han sufrido en el pasado o que siguen sufriendo en el presente, y por factores geográficos, sociológicos y económicos que han rodeado el desarrollo del grupo indígena y la participación de los mismos en las decisiones políticas, sociales y culturales de la región donde habitan. De ahí, entonces, la conveniencia de circunscribir el

presente trabajo de investigación al pueblo maya ubicado geográficamente en el estado de Campeche.

Las formaciones sociales pluriculturales y las relaciones pluriétnicas en Campeche se desarrollan dentro de un sistema institucional de derecho positivo frente a la cosmovisión del pueblo indígena maya, que incluye, además, sus propias prácticas sociales y culturales. Ante esta realidad, la presente tesis de investigación encuentra su sustento y justificación en el hecho mismo de clarificar, en primer término, cuáles han sido los efectos y alcances que en el ámbito jurídico han originado los cambios constitucionales y los convenios internacionales suscritos por nuestro país en materia indígena, y por otra parte, determinar si existe insuficiencia en la aplicación de los mismos e incluso si éstos son o no aplicables a la realidad del pueblo indígena maya campechano.

De esta manera, la investigación se estructura y presenta en seis capítulos. El primer capítulo, "Caracterización y situación de la población indígena del estado de Campeche", establece los aspectos históricos, antropológicos, etnográficos, demográficos, lingüísticos y sociológicos del pueblo indígena maya que habita el estado de Campeche. Este capítulo sirve de aproximación y permite conocer con más detalle las diferencias y especificidades de los mayas respecto a los otros pueblos indígenas que habitan a lo largo y ancho de la geografía nacional.

En el capítulo 2, "Desarrollo del ambiente jurídico colonial y liberal", se analiza y esquematiza el ambiente jurídico relacionado con el mundo indígena, desde el inicio de la colonia hasta el periodo liberal. Se destaca en este capítulo la manera como influyó y condicionó el ambiente jurídico de estas dos épocas en el nacimiento y formación histórica de nuestro derecho, así como las consecuencias jurídicas, económicas y sociales que tuvieron sobre la población india de nuestro país.

Por su parte, en el capítulo 3 se analiza el indigenismo oficial y sus principales teorías; se estudia la influencia en la aplicación de las diferentes corrientes indigenistas oficiales en la aculturación y etnocidio actual del pueblo maya campechano.

El capítulo 4, "Visión contemporánea acerca de los derechos humanos de los pueblos indios", aborda las nuevas propuestas que los organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos han planteado como una necesidad para el disfrute y goce de estos derechos por parte de los indígenas, y se analiza de manera específica, el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indios que se discute actualmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

Los cuatro capítulos anteriores preparan el camino para llegar al capítulo 5 titulado: "Etnodesarrollo y derecho". En este capítulo se estudia y analiza el Convenio número 169 sobre

Pueblos Indigenas y Tribales en Paises Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, la adición al articulo 4º constitucional en materia indigena y por ultimo, la reforma al articulo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, que cancela el reparto agrario en nuestro país.

Finalmente, en el capítulo 6, "La regulación constitucional de los derechos de los pueblos indios en el estado de Campeche", se realiza un balance sobre la influencia y aplicabilidad que han tenido en el pueblo maya campechano los preceptos constitucionales y los instrumentos jurídicos estudiados, y se establecen las perspectivas que en un futuro podría tener la discusión de la cuestión indigena en esta región de nuestro país.

La presente investigación culmina con las conclusiones, las cuales se han dividido en dos apartados: A) Las de carácter sociológico y antropológico, y B) Las de carácter jurídico.

Finalmente deseo expresar que este ha sido un trabajo interdisciplinario y de campo que se ha visto enriquecido con los trabajos e investigaciones de historiadores, sociólogos, juristas y antropólogos que han ayudado a clarificar las ideas en él expresadas. El éxito del mismo no radica en el hecho de haberlo elaborado, sino en el interés que pueda despertar en los lectores y en la medida que sirva y apoye los trabajos de otros investigadores. De ser así estaré satisfecho del esfuerzo realizado.

CAPÍTULO 1

**CARACTERIZACIÓN Y SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DEL
ESTADO DE CANCÚN**

CAPÍTULO 1

CARACTERIZACIÓN Y SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA DEL ESTADO DE CAMPECHE

SUMARIO: 1.1 Aspectos históricos; 1.2 Aspectos antropológicos; 1.3 Aspectos etnográficos; 1.4 Aspectos demográficos; 1.5 Aspectos lingüísticos; 1.6 Aspectos sociológicos.

1.1 Aspectos históricos

El estado de Campeche, con una extensión territorial de 56 mil 858 kilómetros cuadrados, limita al norte y noroeste con el Golfo de México y el estado de Yucatán, al este con el estado de Quintana Roo, al sureste con la República de Belice, al sur con el estado de Tabasco y la República de Guatemala, al suroeste con el estado de Tabasco y al oeste con el Golfo de México y Tabasco. Ubicado en la parte suroccidental de la península de Yucatán, es una de las tres entidades políticas que conforman dicha península, que a su vez sitúa en el septentrión del área maya calculada en 325 mil kilómetros cuadrados (figura 1).

Se ha determinado, que en su época de esplendor, los territorios que formaban la zona maya albergaban alrededor de 4 a 5 millones de habitantes, mismos que se repartían en un área formada por tres grandes regiones naturales: la del sur, en las

tierras altas de Chiapas, Guatemala y Honduras; la del centro, incluyendo la selva del Petén y las cuencas de los ríos Usumacinta, Grijalva y Montagua, así como la parte meridional de la península de Yucatán; y la del norte, formada por las llanuras semiáridas de la fracción septentrional de la propia península con los estados de Yucatán y más o menos la mitad de los de Campeche y Quintana Roo (figura 2).

De manera breve puede decirse que "la historia de la cultura maya puede dividirse en tres fases: la primera originada en la zona sur del área maya, consistente en el inicio de la agricultura con el cultivo del maíz, el desarrollo del sedentarismo y la formación de pequeñas aldeas; tuvo lugar en los altos de Guatemala y Chiapas, así como partes de Honduras y Belice. El segundo paso fue la creación o el inicio de la cultura maya originada en el Petén -zona media del área- hasta alcanzar niveles muy superiores en todos los aspectos, durante el periodo clásico, que se difundieron en su esplendor hasta la zona norte. La tercera fase fue el renacimiento de la cultura maya con influencias toltecas, que se efectuó en la península de Yucatán, en el posclásico."

Por su parte, en la "Historia Mínima de Campeche",¹ se destaca que los primeros indicios de asentamientos en este estado

¹ PÉREZ GALAZ, Juan de Dios, *Campeche en la cultura Maya*, México, Gobierno del Estado de Campeche, 1979, pp. 13 y 14.
² Cf. INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS, *Historia mínima de Campeche*, México, SEP-INEA, 1989, pp. 10 y ss.

son relativamente recientes, pues provienen del periodo Preclásico que data de hace aproximadamente 2 mil 600 años; mientras en otras partes del país se empezaron a poblar hace 20 mil años.

El poblamiento del territorio campechano ocurre cuando algunos grupos mayas que habitaban las tierras bajas como Guatemala, Honduras y Chiapas, emigran hacia el norte. Dicho movimiento migratorio llegó a lugares como Becán, Edzná, Dzibilnocac, el Aguacatal y Tixchel en la costa suroeste campechana. Por su parte, la costa noroeste fue ocupada por grupos que llegaron del interior de la península de Yucatán, probablemente de Dzibilchaltún.

A la región de Becán llegaron a establecerse, hace aproximadamente 2 mil 500 años, grupos provenientes de las tierras bajas del sur (El Petén, en Guatemala); en este lugar se han encontrado restos de edificaciones que tenían un solo cuarto, con muros de mampostería o piedra y techos de materiales perecederos como la palma. La arquitectura de este periodo se encuentra materialmente sepultada bajo edificios que se construyeron en épocas posteriores y que se han podido conocer gracias a las excavaciones hechas en este lugar.

Dzibilnocac, al norte de Becán y en la región conocida como "Los Chenes", remonta sus orígenes hace aproximadamente 2 mil 500 años. En este lugar se encontró una cerámica con el estilo sureño de Uaxactún (Guatemala), lo que demuestra la relación entre estas

culturas. También hay indicios de que hubo contactos con diversas regiones y sitios del norte de la península, entre otros, Acanceh, Belice y Dzibilnocac, en el mismo Campeche.

Hace aproximadamente 2 mil 200 años, durante la misma época, se empezaron a poblar las costas campechanas. Llegaron a la costa sur los primeros habitantes de Aguacatal, quienes eran portadores de una cultura avanzada, pues construían casas-habitación y templos.

De manera general puede decirse que, tanto en Campeche como en otros sitios, los pueblos mayas alcanzaron su mayor esplendor artístico y cultural entre los años 317 al 889 de nuestra era, en lo que se conoce como periodo clásico. Sus sociedades alcanzaron una de las más avanzadas culturas del mundo antiguo; el desarrollo de la escritura jeroglífica, un sistema de numeración que incluía el cero, un sistema de calendario que sólo la ciencia moderna ha podido superar, así como grandes descubrimientos astronómicos y arquitectónicos, son unos pocos ejemplos del alto desarrollo que alcanzó la civilización maya.

Al final del periodo posclásico maya, la península de Yucatán estaba dividida en 16 pequeños señoríos que no se sujetaban a un determinado tipo de gobierno, pues mientras en algunos el gobierno residía en un solo jefe, en otros existía una especie de confederación de jefes menores que tomaban las decisiones. Este fue entonces el panorama que encontraron los

españoles a su arribo a tierras de la actual República Mexicana en 1511.

La exploración y conquista, iniciada en 1517 por los españoles, marcó el fin de la libertad indígena y el inicio de una historia de sojuzgamiento (no de aniquilamiento) de los pueblos indios asentados en esta región de nuestro país.

El 6 de diciembre de 1526 el emperador Carlos V autorizó a Francisco de Montejo la conquista de Yucatán y Cozumel; de esta forma se inició una serie de fundaciones, entre ellas Salamanca de Xelhá, la primera población española de la península, que debió ser abandonada por la resistencia de los mayas. De 1528 a 1530 los españoles crearon un puesto en Xicalango, como un avance de sus operaciones en Yucatán; arribaron a Itzamkanac, capital del cacicazgo de Acalán y fundaron Salamanca de Acalán.

Una segunda etapa de conquista ocurre desde mediados de 1531 hasta fines de 1535, durante la cual los invasores obtuvieron triunfos parciales y sufrieron graves derrotas. Por su parte los mayas, aunque no aniquilaron por completo a los conquistadores, lograron, ayudados por el agotamiento de los recursos y la noticia de importantes descubrimientos de oro en Perú, expulsarlos de la península.

Ante el fracaso de los españoles para conquistar a los mayas mediante la fuerza de las armas, éstos recurrieron a la religión católica. De esta forma, en 1535 se inicia la evangelización de Yucatán al frente de fray Jacobo de Testera, sin embargo, las

bandas de españoles que incursionaban por el territorio con el fin de esclavizar a los mayas, hizo que éstos rechazaran a los frailes obligándolos a abandonar sus tierras. Un segundo intento se realizó en 1537 cuando fray Antonio de Ciudad Rodrigo envió a cinco frailes en peregrinación apostólica, quienes recorrieron Coatzacoalcos, Tabasco, Xicalango, Champotón y Campeche. Esta segunda misión evangélica logró mejor impresión en los mayas, sin embargo los religiosos, una vez terminada su peregrinación, regresaron a la Ciudad de México.

En 1540 Francisco de Montejo El Mozo, hijo de Francisco de Montejo El Adelantado, había logrado fundar con 30 hombres y ayudado por alianzas y sojuzgamientos de los señores de los cacicazgos de Kin Pech, Acanul y Ah Kin Chel y mediante el apoyo de la amistad del cacique de Maní, Tutul Xiu, San Francisco de Campeche, que hoy es la ciudad de Campeche, capital del estado del mismo nombre.

La conquista de Yucatán puede darse por terminada con el aplastamiento de la gran rebelión indígena de 1546-1547.

Muchos son los hechos históricos que hablan de la resistencia de estos pueblos al sometimiento del dominio español, sin embargo, para el siglo XVII la superioridad de los medios militares puestos en uso por la autoridad colonial y el limitado carácter de los movimientos de protesta de los indios logró mantener una relativa pacificación del territorio colonial.

Consumada la conquista, y ante la falta de riqueza minera tanto en Campeche como en todo Yucatán, la economía colonial descansó en la figura de la Encomienda: sistema que consistía en asignar a los conquistadores una determinada extensión de tierra con un grupo de indígenas para trabajarla. A través de esta organización económica, un número de pueblos indios quedaba sujeto a un español que recibía de los indígenas tributos y servicios personales; a cambio de ello, los naturales deberían ser iniciados en la religión católica y supuestamente protegidos en cualquier peligro.

Sin embargo, al encomendero sólo le interesaba incrementar su riqueza, por tanto, no reparaba en el sacrificio del indio, el cual era usado incluso como bestia de carga sin recibir una retribución real por el trabajo efectuado. Ahora bien, se debe mencionar que hubo también en Campeche la organización conocida como República de Indios, la cual estaba formada por poblados que no fueron considerados dentro de las encomiendas y en los que los indígenas gozaban de ciertas libertades como la de gobernarse por un cacique indígena, aunque siempre bajo la autoridad española; dichos poblados pagaban tributos y sus habitantes debían haber aceptado la religión cristiana.

El régimen colonial no fue fácil para los iberos en la península de Yucatán, ya que "los españoles ejercieron abusos y arbitrariedades con los mayas y provocó en éstos la lucha contra eso. La historia registra dos importantes sublevaciones indígenas

en Campeche. La de 1582, encabezada por Francisco Chi. Es ejecutado Chi con algunos de sus seguidores. La otra sublevación fue en 1518, encabezada por Andrés Cocom, que se dijo era descendiente de Nachi Cocom. También fue ejecutado Cocom". Frente a la imposibilidad de sacudir al imperio colonial de manera militar los pueblos indios adoptaron y elaboraron otras formas de resistencia a través de la reconstrucción de sus identidades étnicas.

Se está de acuerdo con Jean Pierre Bastián³ cuando afirma que la conquista y la colonización modificaron considerablemente la vida cotidiana de las poblaciones indígenas. En la península de Yucatán, escenario de una de las últimas grandes revueltas de los indios mayas durante la primera mitad del siglo XIX, y específicamente en Campeche, se propició una acelerada aculturación que se vio reforzada por la destrucción de los viejos aparatos religiosos, la adhesión de la nobleza indígena al cristianismo y el derrumbe demográfico. A esto hay que agregarle la desaparición de cientos de vecindades indígenas debido al reagrupamiento forzado de los indios en las villas alrededor de las iglesias y los conventos; y donde "la edificación en gran escala de iglesias y construcciones religiosas, señaló el

³ BERZUNZA PINTO, Ramón, *Estado de Campeche, Monografía*, México, Ediciones Concordia, Gobierno del Estado de Campeche, 1^a ed., 1991, p. 43.

Cfr. BASTIAN, Jean Pierre, "América Latina 1492-1992, conquista, resistencia y emancipación", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1992, pp. 54-56.

prevalecimiento de los monjes desde el siglo diecisésis hasta fines del dieciocho, y los campesinos mayas deben haberse dedicado tan intensamente a levantar las construcciones religiosas y a trabajar para sus amos hispanos en las haciendas de éstos, como sus antepasados edificando pirámides y cultivando las tierras pertenecientes al grupo clerical gobernante". A consecuencia de lo anterior pueden encontrarse en toda la península de Yucatán, en especial en el área maya campechana, edificios de haciendas en ruinas con templos agrietados y sin techos, que equivale a los centros ceremoniales mayas arruinados.

Poco afectó a los pueblos indios de Campeche la separación de este último del gobierno de Yucatán en 1858, y la erección del nuevo estado en 1863. Las divisiones políticas del país respondieron más a un sentido político-económico de los grupos en el poder que a un verdadero sentido de respeto a la territorialidad en donde se asentaban los pobladores originarios, en este caso los indígenas. Por ello, y aun a pesar de las divisiones geopolíticas llevadas a cabo en la península de Yucatán, los pueblos indios de esta región del país reelaboraron la idea de su propio espacio indígena en torno a una geografía sagrada que tiene un código también indígena. A esto hay que agregarle la reconstrucción de la territorialidad indígena propiciada por la división del espacio impuesto por los españoles, y al desarrollo de una economía propia que realiza

⁵ THOMPSON J., Eric S. Arqueología Maya, México, Diana, 1983, p. 200.

intercambios entre los propios pueblos indios, así como con el sector español de la economía colonial.

Lo anterior permitió al indígena expresar una resistencia pasiva en el seno de un orden colonial asimétrico, donde a pesar de estar dominado, su identidad seguía siendo, no obstante, irreductible por haber llegado a conservar su territorialidad y sus valores garantes de su etnicidad. Por lo tanto, el indígena había resistido la asimilación en la medida en que seguía detentando un territorio propio, una geografía sagrada y una lengua conservada desde la época colonial.⁶

En la actualidad, y como fruto del proceso histórico-social que se esbozó en páginas anteriores, Campeche está conformado, esencialmente en su parte norte, por una población india que está presente en la vida social, cultural y política del estado. Quien tenga la oportunidad de visitar las poblaciones de Tenabo, Hecelchakán y Calkini en la ruta conocida como del "Camino Real", o las poblaciones de Hopelchén y Bolonchén de Rejón en la región mejor conocida como "Los Chenes", queda convencido de que entra a un mundo donde las costumbres, el vestido, el idioma, las tradiciones, etc., forman parte de un espacio sociocultural indio que pervive y convive junto a la cultura mestiza nacional.

⁶ BASTIAN, Jean Pierre, op. cit., p. 56.

1.2 Aspectos antropológicos

Los mayas fueron esencialmente agricultores y su principal alimento fue el maíz. Este alimento era considerado sagrado y la religión y la mitología maya cuentan cómo los dioses crearon a la humanidad con la masa del maíz, logrando con ello hacer el hombre perfecto.

Siendo esta actividad central en sus vidas, hay evidencias de que desarrollaron técnicas agrícolas de tipo extensivo como el de roza-tumba-quema; y las de tipo intensivo como el riego y las terrazas. Sin embargo, hay que recordar que el ecosistema en el que vivieron los mayas era principalmente el de la selva, y como las características del trópico varían mucho en cuanto a suelo, clima y vegetación, es probable que tales factores determinaron la explotación de los recursos naturales y el tipo de sistema agrícola utilizado.

De igual forma, los mayas eran grandes conocedores del medio en que vivían. Su clasificación de los tipos de suelo coincide con los estudios modernos más exactos, y su conocimiento de la flora y la fauna silvestre los llevó a sacar el mejor provecho de ellas.

Realizaban el cultivo de la milpa, donde además de maíz sembraban dos o tres especies de calabaza, varias de frijol, de chile, camote, jícama, Yuca y macal. De esta forma, aprovechaban óptimamente el medio, además que utilizaban las huertas

familiares donde sembraban, en parcelas pequeñas, la semilla que luego trasplantaban. De esta forma cultivaban sandía, plátano, tomate y jitomate. Practicaban la arboricultura cultivando papaya, zapote blanco, huayas o ciruelas amarillas, anona, saramuyo y cacao.

La silvicultura se desarrolló enormemente en los pueblos mayas; conocieron y aprovecharon de manera amplia los recursos forestales de la región. De la selva obtenían las materias primas para construir sus viviendas hechas a base de madera, palmas de huano y bejucos; cedro y caoba para la fabricación de canoas, grandes recipientes de uso doméstico, bateas y otros muebles del hogar.

Por lo que respecta a la actividad comercial, los antiguos mayas desarrollaron y establecieron puertos de intercambio y enormes mercados que consolidaron grandes rutas comerciales alrededor de la península de Yucatán. Como la mayor parte de las mercancías se transportaban por mar, el comercio marítimo contaba con servicio de faros estratégicamente situados, y utilizaban las semillas de cacao como moneda, aunque también a veces utilizaban las hachuelas de cobre, las conchas rojas, las hachas de piedra, las plumas y las cuentas de piedra.

En las artes los mayas sobresalieron en la escultura; sus materiales fueron las piedras calizas (abundantes en la península de Yucatán), el cincel y el martillo de basalto y de diorita y mazos de madera recia. A lo largo de toda el área maya pueden

admirarse extraordinarios ejemplos de su arte: las estelas, los bajorrelieves, la cerámica, la pintura y, sobre todo, sus enormes construcciones.

Al igual que en las artes, los pueblos mayas destacaron en las ciencias, principalmente en la astronomía y la matemática. Los observatorios astronómicos, sus sistemas calendáricos exactos para medir el tiempo, y el concepto del cero utilizado en sus sistema numérico vigesimal dan cuenta del enorme desarrollo que alcanzó la ciencia en la vida de estos pueblos. De igual forma, poseían un profundo conocimiento de diversas enfermedades y prácticas médicas. Por otro lado, su escritura considerada ideográfica es aún indescifrable.

En cuanto a la religión, puede decirse brevemente que tenía tres características fundamentales: era politeísta, con aspectos naturalistas y por último dualista. Esto significaba que adoraban varios dioses a la vez; que tales dioses eran los elementos, los fenómenos atmosféricos y los cuerpos celestes; y que partía del principio de que el bien y el mal son igualmente divinos, es decir, los dioses del bien estaban en lucha constante con los dioses del mal, siendo tan inseparables unos de otros como el día y la noche. Su dios principal era Hunab Ku, creador del mundo y de la humanidad a partir del maíz. Este dios era considerado padre de todos los dioses y el ser absoluto. Eran importantes también Itzamná, señor de los cielos; Kukulcán, dios del viento llamado serpiente emplumada, traído del altiplano central por

putunes, itzáes y toltecas; Chaac, dios de la lluvia; Yum Kax, dios del maíz e Ix-chel, diosa de las inundaciones, de la preñez, del tejido y tal vez de la luna.

Los mayas antiguos solicitaban de sus dioses los dones de la vida, la salud y el sustento, a cambio de los cuales realizaban una serie de ofrendas y de ceremonias purificadoras dentro de un complejo ritual. Las fiestas dedicadas a los dioses se celebraban en las fechas fijas establecidas por el calendario ritual. Los sacerdotes mayas organizaban las ceremonias, la ornamentación de los templos y la presentación de las ofrendas. Había también juegos de pelota, dramatizaciones, procesiones y otros festejos.

Por lo que respecta a su vestimenta, "el hombre y la mujer maya de esa época vestían sencillamente; la mujer con un vestido de algodón llamado huipil y los hombres con una especie de calzón de algodón llamado patí. Por su parte la nobleza y los supremos sacerdotes usaban atuendos bordados con plumas y gemas, calzaban sandalias de cuero y lucían grandes tocados de plumas; también solían colgarse collares, pectorales y pesados cinturones con incrustaciones de nácar y piedras labradas".⁷ Puede admirarse el colorido y la riqueza de la vestimenta maya en las pinturas de Bonampak, Chiapas; en Chichén Itzá, Yucatán o en Mul Chic en Campeche.

⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, "Campeche frente a las murallas, un tesoro marino", Monografía Estatal, México, SEP, 1992, pp. 102-103.

En cuanto a la vivienda, la población maya vivía en pueblos y rancherías, sin embargo, posteriormente se observa una concentración urbana que permitió la estancia en los centros ceremoniales de sacerdotes y militares para convertirse tiempo después en verdaderas ciudades que albergaban residencias de señores y nobles, las cuales tenían alrededor comunidades dispersas de agricultores, burócratas, comerciantes y artesanos. La gente común vivía en chozas de madera con techos de palma y pisos de tierra apisonada, mientras que las casas de los pudientes, cercanas a los centros ceremoniales, eran de mampostería, con muros y bóvedas de piedras y piso de estuco en terraplenes.

En la actualidad "la población de origen maya está claramente localizada en los municipios de Calkini, Hecelchakán, Tenabo y Hopelchén. Algunos poblados nuevos ubicados a la vera del ferrocarril del sureste y de la carretera a Escárcega, de los municipios de Champotón y Escárcega, como Xbacab, Pixtún, el Pocito, Carrillo Puerto, Haro y Arellano, se formaron de desprendimientos mayas de los municipios de Calkini y Hecelchakán". De ahí que no exista diferencia entre los pobladores indios de esta región ya que pertenecen a la misma identidad étnica maya, que incluso se extiende por toda la península de Yucatán.

* BERZUNZA PINTO, Ramón, op. cit., p. 28.

Fernando Benítez describe a los indios mayas como "gente de cabezas redondas, no participa de las violencias verbales del Caribe. Habla reposada y claramente, con una persuasión cordial desconocida para nosotros. Las indias -aquí les llaman mestizas- vestidas de flotantes huipiles bordados y listones de seda en el pelo, y los hombres, con trajes blancos, se mueven entre las carretelas y las blancas paredes recortadas sobre el profundo azul del cielo".⁹ Son estos los pobladores de origen maya que en el estado de Campeche habitan dos regiones que se caracterizan por su pobreza y falta de recursos económicos: el "Camino Real", que abarca los municipios de Calkiní, Hecelchakán y Tenabo; y "Los Chenes" que comprende el municipio de Hopelchén (figura 3).

Los pobladores mayas de estas dos regiones forman parte de la gran familia mayense yucateca que se extiende a lo largo y ancho de la península. Todos ellos presentan rasgos físicos característicos: estatura más bien baja -la talla promedio de los hombres es de 1.62 metros y las mujeres 1.50 metros-; musculosos, las extremidades superiores son largas en comparación al resto del cuerpo; el cabello es lacio y oscuro; la cara es ancha, con pómulos salientes; la nariz aguileña, los ojos tienen aspecto almendrado por el pronunciado pliegue del párpado; en general, la cabeza es ancha o redondeada.

⁹ BENÍTEZ, Fernando, *Los indios de México, Los otomíes/Los mayas*, México, Era, tomo IV, 1991, p. 317.

En realidad las únicas diferencias de los mayas modernos con las representaciones humanas que han quedado en los vestigios arqueológicos antiguos, son la serie de deformaciones artificiales que practicaban en la época prehispánica, con el objeto de embellecer, distinguirse de otros grupos y señalar su rango o condición social.

Por otra parte, los indios mayas de estas dos regiones campechanas siguen siendo tradicionalmente agrícolas. El cultivo principal sigue siendo el maíz, el cual se continua trabajando con prácticas antiguas, muchas de las cuales datan de la época prehispánica. El segundo producto agrícola milpero importante en la dieta del indígena maya es el frijol. Las cosechas de ambos productos están sujetas a las lluvias y a plagas como la langosta.

Sus comidas son generalmente pobres en carnes, pero se consume gran cantidad de tortillas de maíz, chile, frijol y salsa de tomate.

Al igual que sus antepasados, los mayas contemporáneos habitan en casas de huano o paja con techo de dos aguas. Estas viviendas tienen formas ovaladas o rectangulares; sus paredes son de bajareque (vara entretejida) cubierto con un empasto de barro y zacate para darle mayor consistencia (figura 4). Los patios de estas casas sirven para cultivar plantas comestibles o de ornato y algunos cítricos o frutales; generalmente se crían cerdos y

gallinas que se alimentan con residuos de alimentos, granos y hierbas silvestres.

Actualmente los campechanos mayas han adoptado elementos del traje europeo: pantalones y camisetas o guayaberas; hay quienes usan alpargatas de tacón alto confeccionadas con cuero de res. La mujer del pueblo usa sencillos hipiles de cuello cuadrado y enagua, ambos adornados con bordado estampado (figura 5). Utilizan también el vestido de lujo llamado "terno" que consta de tres piezas (de ahí su nombre), de galanas y multicolores flores bordadas y lujosos encajes de remate en el justán. Se adornan con rosarios de filigrana de oro y coral. Este es el traje que se le conoce con el nombre de "mestiza".

En estas dos regiones es prácticamente inexistente la ganadería, la pesca, la silvicultura, y no existen industrias importantes. Únicamente en el municipio de Calkini puede encontrarse una actividad artesanal significativa; en el poblado de Bécal se elaboran sombreros y artículos diversos a base de palma de jipi, guajo y petates; en el poblado de Tepakán se produce alfarería y en la ciudad de Calkini y el poblado de Dzitbalché, canastas, hamacas de hilo y bordados.

1.3 Aspectos etnográficos

Ha sido posible conocer el origen y desarrollo de los pueblos mayas, gracias a la existencia de un testimonio escrito por ellos que llamaron *Chilam Balam*.

Los actuales pueblos indios mayas son los herederos directos del linaje de los itzáes, xiú, putunes y cocomes. La Monografía Estatal: "Campeche, frente a las murallas un tesoro marino"¹⁰ destaca que Holon Chán e Itzamal fueron los guías de los primeros itzáes quienes procedentes del Petén guatemalteco, pasaron por la región de Chacnovitán que comprendía los actuales estados de Tabasco, Chiapas y parte de lo que ahora son los países de Guatemala y Honduras.

Por su parte, Ah Mecat Tutul Xiu, al frente del pueblo xiú, también recorrió esta ruta llegando a Acalán, Campeche, aproximadamente en el año 462. Por esa fecha, y al noroeste del estado de Campeche se encontraban entonces los itzáes, los cuales llevaban ya 200 años en esa región conocida como "Los Chenes". Para el año 422 los itzáes habían emigrado a Bandalal (hoy Bacalar), donde fundaron a partir de esa fecha las ciudades de Tancah y Tulum en lo que hoy es el estado de Quintana Roo, y en el año 450 la ciudad de Uc Yab Nal en Yucatán, más tarde esta ciudad fue llamada Chichén Itzá.

¹⁰ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, op. cit., pp. 100-103.

Por su parte los xiu permanecieron en Acalán y fundaron Potonchán en la confluencia de los ríos Grijalva y Usumacinta en el actual estado de Tabasco. Posteriormente, Ah Mecat Tutul Xiu avanzó con un grupo de hombres hacia Chakampún, lo que ahora es el municipio campechano de Champotón, donde se unió a un grupo de los putunes, estos últimos eran distintos grupos inmigrantes: mayas chontales, otros procedentes de Nonohual o Nonohualco (zona que se extendía desde Oaxaca hasta Tabasco), y de Tulapan Chiconautlan (la actual Tula en el estado de Hidalgo), e incluso a algunos grupos herederos de la cultura teotihuacana.

Para el año de 592 los habitantes itzáes de Uc Yab Nal abandonaron su ciudad debido a la migración de los diferentes grupos y a las constantes agresiones de los caciques de Izamal y Motul asentados en lo que ahora es el estado de Yucatán, llegando a Champotón -en el actual estado de Campeche- entre los años 711 y 731. Dos siglos después, y obligados por los xiu, los itzáes debieron dejar dicha ciudad, éxodo que se llevó a cabo en el año 928.

Durante su regreso a Uc Yab Nal, una parte del grupo fundó Mayapán en el año 948, llamándose desde entonces cocomes de origen náhuatl siendo su jefe Hunac Ceel Canich. Posteriormente, en el año 948 junto a la antigua ciudad de Uc Yab Nal (Chichén Itzá viejo), se edificó Chichén Itzá. Por su parte Ah Mecat Tutul Xiu fundó Uxmal.

Mientras tanto, los putunes o mayas chontales originarios de Potonchán navegaron bordeando la península de Yucatán hasta establecerse en la isla de Cozumel. Pasaron luego a tierra firme y fundaron Polé en la costa del actual estado de Quintana Roo, avanzando hasta Chichén Itzá.

Para el año de 1441 los xiu de Uxmal al frente de Ah Xupan Xiu destruyó a la familia Cocom y a la ciudad de Mayapan. Los cocomes emigraron a Sotuta en lo que ahora es el estado de Yucatán y los xiu abandonaron Uxmal para fundar Maní, también en el estado de Yucatán. A partir de ese momento la península yucateca se dividió en 16 pequeños señoríos llamados en maya cuchcabal. Cinco de éstos ocupaban parte del territorio de lo que ahora es el estado de Campeche: el de Ah Canul, el de Canpech, el de Champotón, el de Acalán y el de los Quejaches o Mazatecos.

El señorío de Ah Canul dominaba desde la Punta Kipte en la costa norte de la península hasta el río Homtun, cerca de la actual ciudad de Campeche. La parte sur de este señorío comprendía desde Maxcanú hasta Tenabo, siendo Calkini su poblado principal. En la actualidad esta área constituye uno de los asentamientos indios más importantes en el estado, y comprende los municipios campechanos de Calkiní, Hecelchakán y Tenabo.

El señorío de Canpech abarcaba un territorio que se extendía desde el sur de Ah Canul hasta lo que en la actualidad es el poblado de Seybaplaya en el municipio de Campeche. En la actualidad, en esta área se encuentra la capital del estado.

Por lo que respecta al señorío de Champotón o Chakamputún, no han podido aún fijarse sus límites hacia el sur. Sin embargo, para el siglo XVI estaba gobernado por un miembro de la familia Couoh y es mencionado como un punto importante dentro de las rutas comerciales de la época. Actualmente se encuentra en esta área el municipio de Champotón.

El señorío de Acalán estaba habitado por mayas chontales que aprovechando la posición estratégica de la zona de la laguna de Términos, en los límites de la región maya, lograron controlar las diversas rutas hasta convertirse en los mercaderes profesionales del mundo maya. Su capital Itzamkanak se encontraba ubicada sobre los márgenes del río Candelaria, en donde ahora se localiza una importante zona arqueológica conocida como el Tigre, que para fines del siglo XV estaba conformada de aproximadamente 900 a 1,000 casas. Los municipios de El Carmen y parte del de Palizada se asientan actualmente en esa área.

Por último, los quejaches o mazatecos se asentaron hacia el norte, cerca de las lagunas de Mocu y Silvituk, en lo que ahora es el municipio campechano de Escárcega; hacia el sur hasta Guatemala, en un punto muy cercano al sitio de Uaxactún.

Por su idioma y sus costumbres, los miembros de esta tribu estaban identificados con los mayas de Yucatán, y es posible que la separación entre ambos hubiese tenido lugar a mediados del siglo XV.

Tal parece que constituyan un pueblo poco desarrollado y sin una autoridad regional, por lo tanto estaba en continuas guerras internas y externas con sus vecinos.

Esta intensa regionalización de los grupos mayas en el estado de Campeche marcó distintos rasgos culturales que los hacían diferentes a sus vecinos también mayas. Sin embargo, existían entre ellos muchos rasgos comunes que se identifican en su ciencia y su arte; en su mismo sistema calendárico, numérico y escritura.

Con el descubrimiento y conquista de las tierras mayas por parte de los españoles, se pierde poco a poco esa diferencia de linaje entre los grupos mayas de la península de Yucatán.

La agresiva política de aculturación que esta zona ha sufrido a lo largo de más de 500 años, así como la necesidad de defensa de su identidad étnica, provocó que los mayas asentados en el norte del estado de Campeche se organizaran internamente formando un grupo homogéneo emparentado tan intimamente, que en la actualidad es difícil diferenciarlos unos de los otros.

Hoy los grupos mayas, asentados en esta área geográfica, están únicamente separados por fronteras geopolíticas que les fueron impuestas a raíz de la conquista y despojo de sus territorios. Conservan una identidad tan común, que actualmente sólo se puede hablar del pueblo maya campechano sin distinción de linajes o rasgos étnicos, establecidos estos últimos, únicamente para el estudio de sus antepasados.

1.4 Aspectos demográficos

Durante la dominación española, en la parte sureste de lo que ahora es la República Mexicana, la concentración de población se dio en torno a las encomiendas, de esta manera las grandes encomiendas estaban en zonas muy pobladas de la península yucateca como Mérida y Valladolid en el actual estado de Yucatán; caso contrario fue el de Campeche que desde épocas prehispánicas tenía menos habitantes.

Si bien durante los primeros años de la Colonia no se pusieron trabas a las uniones entre europeos y americanos, años más tarde, al lograr los blancos la sujeción total de los naturales y colocarse en la posición más alta de la sociedad, comenzaron las restricciones a las uniones entre distintas razas que dio origen al mestizaje que en la actualidad presenta el estado de Campeche.

Por otra parte, durante esos primeros años de coloniaje, varios factores provocaron un descenso en la población: enfrentamientos armados de los indígenas con los conquistadores, enfermedades traídas de Europa (viruela y sarampión), además la crisis agrícola, ya que en 1593 se sucedieron en la península una serie de sequías y plagas que se tradujeron en hambrunas y epidemias con la consiguiente baja de la población.

Otro factor importante se presentó cuando los indígenas, ante las excesivas cargas de trabajo que los españoles les

imponían, preferían huir hacia aquellas zonas selváticas en donde el dominio español no les alcanzara.

En términos generales, puede afirmarse que la población blanca, indígena y mestiza fue escasa en Campeche. Durante la segunda mitad del siglo XVII fue alarmante la reducción de los habitantes en esta región de nuestro país. Los indígenas se sublevaron en contra de las autoridades españolas y se alejaron de los centros de población, lo que obligó a mandar expediciones para forzarlos a regresar a sus comunidades. La reacción de los indios fue marcharse hacia los montes más alejados, hartos de los abusos de que eran objeto.

Actualmente nuestro país tiene una gran riqueza indígena, tanto por el número de etnias diferentes que existen, cuanto por la cantidad de indios que viven en el territorio de la República Mexicana.

Aunque es difícil obtener números precisos sobre la población indígena en México, algunas dependencias gubernamentales como el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha informado que durante el Censo General de Población y Vivienda de 1990 se contabilizaron 6 millones 411 mil 972 personas indígenas; ésto representa el 7.9 por ciento de la población total en el país. Por otra parte, según el Instituto Nacional Indigenista (INI), el número asciende al 9 por ciento de la población total del país, mientras que la Secretaría de Educación Pública (SEP) señala en sus programas la

presencia de más de 10 millones de indigenas. De igual forma existen otros estudios¹¹ que indican la presencia de aproximadamente 12 millones de indios en México, y más recientemente un informe publicado en 1994 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), afirma que los pueblos indios constituyen más del 15 por ciento de la población mexicana.

Campeche está considerado dentro de los 13 Estados de la Federación en donde se aprecia la mayor concentración de grupos indigenas. Los otros son Guerrero, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Nayarit, San Luis Potosí y el Estado de México. En el Distrito Federal existen aproximadamente un millón de indigenas.¹²

Según datos obtenidos en el XI Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Campeche registró en 1990 una población de 535 mil 185 habitantes repartidos en sus nueve municipios: Calkini, Hecelchakán, Tenabo, Hopelchén, Campeche, Champotón, El Carmen, Escárcega y Palizada (gráfica N°1).

Los que corresponden al área maya del estado: Calkini, Hecelchakán, Tenabo y Hopelchén sumaron juntos un total de 102

¹¹ Véase STAVENHAGEN, Rodolfo, "La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América", Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, OEA, 1992.

¹² Cfr. MADRAZO CUELLAR, Jorge, "Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México", Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 11.

mil 012 habitantes, lo que representa el 19.0 por ciento de la población (gráfica N°2).

Ahora bien, los resultados de población indígena obtenidos por el INEGI en Campeche en el año de 1990 toman en cuenta única y exclusivamente el criterio del idioma, y como afirma Jorge Madrazo Cuellar: "...en atención a otros factores como la religión, el lugar del nacimiento, la raza, el origen étnico y algunas costumbres locales, el porcentaje podría incrementarse considerablemente".¹³

De manera específica dicho censo¹⁴ establece que en Campeche el total de personas mayores de 5 años que declararon hablar alguna lengua indígena fue de 86 mil 676, lo cual representa el 19 por ciento de la población total mayor de 5 años.

Los municipios de Calkiní, Hecelchakán, Hopelchén y Tenabo ubicados en las zonas mayas conocidas como el "Camino Real" y "Los Chenes", son los que presentan mayores porcentajes de hablantes de lengua indígena en el estado; el primero con un 71.7 por ciento, el segundo con 64.3 por ciento, el tercero con 59.8 por ciento y el cuarto con 38.0 por ciento. Se debe tomar como caso especial al municipio de Champotón con un porcentaje de 19.7 por ciento pues en él se asientan los tres campamentos de refugiados guatemaltecos que hablan lengua indígena. Por lo que

¹³ MADRAZO CUELLAR, Jorge, op. cit., p. 10.

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, "Campeche", Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 1990, p. 21.

respecta a los otros municipios: el de Campeche tiene un porcentaje de 9.4 por ciento, Escárcega con 6.6. por ciento, El Carmen le sigue con un 2.7 por ciento y por último el municipio de Palizada con un 1.0 por ciento (gráfica N°3).

De manera específica, si se toman en consideración los resultados obtenidos por el censo de 1990, para el caso del municipio de Calkiní, la población indígena se encuentra repartida en 17 localidades a saber: Calkiní, cabecera municipal, Bacabchén, Bécal, Concepción, Dzitbalché, Isla Arena, Nunkini, Pucnachén, San Agustín Chunhuas, San Antonio Sancabchén, San Mateo, San Nicolás, Santa Cruz Pueblo, Santa Cruz Hacienda, Santa María, Tankuché y Tepakán que juntas suman un total de 23 mil 843 habitantes indígenas en este municipio.

Para el caso del municipio de Hecelchakán la población indígena se distribuye en 12 localidades: la cabecera municipal, Hecelchakán, y los poblados de Cacoch, Chunkánán, Cumpich, Dzitnup, Dzotchén, Montebello, Nohalal, Poboc, Pomuch, Santa Cruz y Dzodzil que juntas tienen un total de 11 mil 065 habitantes indígenas.

El municipio de Hopelchén tiene un total de 17 mil 664 habitantes indígenas repartidos en 63 localidades, donde sobresalen por número la cabecera municipal, Hopelchén, y los poblados de Bolonchén de Rejón, Chunchintok, Dzitbalchén, San Francisco Sutuc, Ich-ek, Santa Rita Becanchén, Vicente Guerrero, Xcupil Cacab, Xkix, Xmabén y Zoh-Laguna.

Por su parte en el municipio de Tenabo, el más pequeño del estado de Campeche, la población indígena se encuentra habitando en 5 localidades: la cabecera municipal, Tenabo, y los poblados de Emiliano Zapata, Kanki, Orizaba y Tinún que juntos suman 2 mil 149 pobladores.

Una gráfica del número total de habitantes indígenas en estos cuatro municipios campechanos, demuestra que existe en estos momentos predominio indígena respecto a los pobladores no indígenas, a excepción del municipio de Tenabo. Se tiene así, que para el caso del municipio de Calkiní los indígenas mayores de 5 años representan el 71.7 por ciento respecto al 28.3 por ciento de los no indígenas; Hecelchakán con un 64.3 por ciento contra un 35.7 por ciento de los no indígenas; Hopelchén con un 59.8 por ciento respecto a un 40.2 por ciento de los no indígenas, y por último el municipio de Tenabo con un 38.0 por ciento de pobladores indígenas respecto a 62.0 por ciento de no indígenas (gráfica N°4).

Además, tres de estos cuatro municipios registraron en 1990 las más altas tasas de crecimiento demográfico en Campeche: Hopelchén con el 4.7 por ciento, Hecelchakán con el 3.3 por ciento y Tenabo con el 3.1 por ciento, siendo superados únicamente por Champotón que observó una tasa de crecimiento del 6.0 por ciento. Esto a todas luces significa que la población indígena en el estado tiende a crecer en lugar de disminuir. Respecto a ello, Fernando Benítez dice que "debemos convehir que,

a pesar de todos nuestros esfuerzos, no hemos logrado aniquilar al medio millón de mayas heredados de la antigua Capitanía de Yucatán. Ni los horrores de la evangelización, ni la guerra de castas, ni el infame tráfico de esclavos que los mandaba a morir en los cañaverales de Cuba, ni el infierno de las haciendas henequeneras, ni el hambre, el alcohol o los latigazos han logrado exterminarlos".¹⁵

El pueblo maya de esta región ha sobrevivido a todas las formas de etnogenocidio; ha soportado embates culturales, religiosos, económicos, ideológicos y sobre todo jurídicos, sin embargo, las estadísticas actuales demuestran que siguen siendo una parte importante de la población campechana. La frialdad y exactitud de los números sólo reflejan lo cotidiano; y lo cotidiano en esta región de la República Mexicana tiene nombre esencialmente maya.

1.5 Aspectos lingüísticos

En toda la península yucateca, antes de llegar los europeos, se hablaba una sola lengua: la maya, que todavía subsiste.

El idioma maya es hoy uno de los más interesantes para el estudio de los pueblos indios que habitan esta península. Su origen aún no ha podido ser determinado por los especialistas en la materia, y como dice Crescencio Carrillo y Ancona "para

¹⁵ BENÍTEZ, Fernando, op. cit., p. 320.

asignar hoy el origen de la lengua maya o yucateca, sea que se demarque la lengua o lenguas en que se encuentre sus raíces y de que se hubiese ido formando, o sea que se designe el origen del primer pueblo o familia que lo hubiese hablado, del uno o del otro modo, habrá siempre de procederse por una demostración a posteriori. Porque hasta que la filología haya terminado sus trabajos, si es posible, acerca de este idioma, hasta que, por haberse alcanzado de él un conocimiento exacto y perfecto, pueda haber sido comparado con los demás idiomas del mundo, será cuando se llegue a designar el verdadero origen de este tan antiguo como rico y monumental idioma...".¹⁶

Este mismo autor¹⁷ señala que este idioma es fuerte y en algunos casos gutural, siendo la estructura de la lengua notablemente armoniosa y eufónica. Tiene precisión para expresar ideas e impresiones imaginativas y patéticas, y logra describir los asuntos tristes y aflictivos con fuerza afectiva.

En efecto, la estructura de este idioma indica que no sólo se ha atendido en él a la simple necesidad de explicar rudamente los pensamientos, sino al buen gusto de la elocución.

Este es pues el idioma indio que se habla en la zona maya campechana. Idioma que, pese a la imposición hecha del idioma castellano en todos los ámbitos de la vida social, cultural,

¹⁶ CARRILLO Y ANCONA, Crescencio, *Historia de Yucatán*, CASTILLO PERAZA, Carlos (Compilador), México, Ed. Dante, 1^a edición, 1985, p. 98.
¹⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 100 y 101.

educativa y religiosa indigena, aún conserva su vigencia como vínculo de identidad étnica entre sus hablantes.

A pesar de que se hablan otras lenguas indigenas en Campeche, según el último censo realizado por el INEGI en 1990, la lengua predominante en esta región de estudio es el maya yucateco con un 81.0 por ciento de hablantes, en menor proporción también hay hablantes de otras lenguas como el Chol, Kanjobal, Mame, Kekchi, etc., que representan porcentajes mínimos y corresponden principalmente a los indigenas que habitan los campamentos de refugiados guatemaltecos en el estado (cuadro N°1).

De igual forma, a nivel municipal se observa que de la población hablante de lengua indígena se obtuvo un porcentaje que declaró no hablar español, siendo el más alto el municipio de Calkini con 10.5 por ciento, le siguen Hopelchén con 8.4 por ciento, Champotón con 5.1 por ciento, Hecelchakán con 4.9 por ciento, El Carmen con 1.7 por ciento, Campeche con 1.4 por ciento y por último el municipio de Tenabo con 1.2 por ciento. Además el porcentaje de la población monolingüe en el estado, mayor de 5 años, es superior en las mujeres que en los hombres (cuadro N°2).

En esta región, al igual que en el resto de la península yucateca, el indio maya no perdió la confianza en su propia cultura; muestra de ello es que los niños indigenas aprenden el idioma maya en sus casas mucho antes de aprender el español, que se aprende posteriormente en la calle o en la escuela.

Es común y normal escuchar en las calles de las ciudades y pueblos de esta región del estado, conversaciones en idioma maya, a pesar de que la instrucción educativa en todos sus niveles se imparte en español; aun así es poco frecuente encontrar a profesionistas de origen maya que no hablen cotidianamente su idioma materno.

En la actualidad existe en esta área una radiodifusora (XEBAL) en el poblado de Bécal, municipio de Calkiní, que transmite en idioma maya; también las dos escuelas normales de la región han añadido a sus planes y programas de estudio la enseñanza del idioma maya, medida necesaria en un mundo donde incluso el idioma español se ha visto invadido por vocablos y palabras de este idioma indígena.

1.6 Aspectos sociológicos

Las comunidades indígenas tienen una existencia real dentro de la organización nacional de nuestro país; es la existencia de pueblos que fueron sojuzgados no sólo por la fuerza de las armas, sino por una cultura y una forma de organización social que les fue impuesta y que les era desconocida.

A lo largo de la historia nacional, la comunidad indígena ha participado en los grandes movimientos sociales que han transformado a nuestro país. Sin embargo, los pueblos indígenas

han visto menoscabados sus derechos y se les ha despojado de sus tierras.

Ni el triunfo del movimiento social en 1910 que llevaba implícita la reivindicación de los derechos del campesino indígena, ni el reconocimiento que el constituyente de 1917 hace de la capacidad de las comunidades indígenas para el disfrute en común de tierras, bosques y lagunas que les pertenezcan o se les hubieran restituido, logran el desarrollo integral de las comunidades indígenas. A la organización campesina en México se aplicó la organización económica y social del ejido, descuidando, por el contrario, la organización de la comunidad indígena. Consecuencia de ello, es el hecho que estas comunidades carecen, hasta nuestros días, de una organización productiva que garantice su desarrollo económico.

La sociedad indígena se ha resistido siempre a adoptar formas de organización que desconoce, que le son ajena y que siente impuestas; por ello la comunidad indígena produce sus alimentos, conforme a la posibilidad de su fuerza de trabajo y a la existencia de sus recursos naturales que en la mayoría de los casos son pocos debido a que han sido obligados a vivir en las tierras menos productivas de nuestro país.

Este pretendido desconocimiento de las formas de organización de las comunidades indígenas ha propiciado el estancamiento del desarrollo de la misma. La falta de ocupación, la carencia de empleos y la falta de fuentes de trabajo en el

interior de la comunidad ha propiciado la miseria de los grupos indígenas mexicanos.

Para el caso del presente estudio, la mayoría de los habitantes de origen maya que viven en el área campechana se encuentran localizados en el medio urbano. Se dedican al comercio en pequeño de productos agrícolas o artesanales; aunque también existe un gran número de habitantes de origen indígena que son maestros de escuelas de educación primaria o secundaria, militares y profesionistas en diferentes áreas.

Es en el medio urbano donde ha ocurrido un proceso de aculturación acelerada que ha propiciado la pérdida de los valores tradicionales de la familia indígena, adoptándose, como consecuencia, la organización familiar mestiza o algunas características de esta última.

Sin embargo, en las áreas rurales aún puede encontrarse la práctica de las costumbres de la familia tradicional campesina indígena.

En términos generales, las actividades de la familia indígena que vive en el campo comienzan muy temprano, aproximadamente a las cuatro y media de la mañana. Por lo general la mujer enciende el fuego, pone agua a calentar para hacer café, chocolate o atole. Se hacen las tortillas o se calientan las del día anterior que se consumen generalmente con frijol k'abax (cocido únicamente con agua y sal) y chile, este es el desayuno.

El jefe de la familia, acompañado casi siempre del hijo mayor, sale al campo donde se reúne con otros campesinos para trabajar la tierra. Mientras tanto, la esposa se dedica a los quehaceres de la casa y prepara la comida que se sirve, apenas llega el esposo de la milpa.

El ajuar de una familia campesina maya es muy limitado: banquillos de madera, comal, platos, tinajas, molino de manigueta, palanganas, etc.

Después de la comida el jefe de la familia descansa mientras que la esposa y los hijos se dedican a diversas tareas domésticas. Ya para la tarde la familia se ha bañado; sale a la puerta a platicar o hacer visitas; después cenan y con ello se terminan las labores y actividades del día. Escuchar la radio, ver la televisión, asistir a los rezos en honor de algún santo patrono, o ir a alguna fiesta o reunión social, son ocasionales momentos de distracción de los trabajadores del medio rural maya.

Los domingos son días feriados para los miembros de la familia campesina maya; van a la iglesia, al cine (si existe alguno en el pueblo cercano), a los parques públicos, a jugar o ver el juego de beisbol, etc.

Los especialistas opinan que la estructura interna del hogar indígena estaba organizada sobre sólidos principios morales y religiosos, que se manifestaban públicamente en las reuniones en honor de los antepasados comunes a varios grupos familiares, en las fiestas organizadas por las diferentes familias. En términos

generales puede decirse que la familia maya actual aún conserva principios y valores familiares sólidamente articulados entre sí, lo que otorga estabilidad al grupo familiar. Lo anterior a pesar de que "el auge industrial fue menguando a la familia patriarcal, que, en su época llegó a ser una perfecta y progresista unidad económica, hoy muy limitada. Se ha reducido para dar paso a la familia nuclear integrada sólo por la pareja, sus hijos y las esposas de éstos, y no obstante ello, sigue una unidad económica pero muy restringida".¹⁸

Por otra parte, los mayas antiguos fueron muy religiosos y esta conducta se ha transmitido parcialmente a los mayas actuales, lo cual puede verse en sus numerosas celebraciones y fiestas.

Algunas de las celebraciones religiosas de los mayas fueron convertidas, después de la conquista, en ceremonias cristianas o parecidas a ellas. Así tenemos, por ejemplo, que la celebración de San Isidro Labrador, que se realiza para solicitarle que llueva, recuerda la ceremonia al dios Chaac (dios de la lluvia). En algunos pueblos de la región maya campechana todavía se invoca al dios Chaac en un acto especial que celebran los varones en la milpa, y donde las oraciones que se dicen son una mezcla de peticiones de origen antiguo y rezo católico. Esta celebración es conocida como el Ch'a-Chaac.

¹⁸ CRUZ PONCE, Lissandro, "Organización familiar indígena", *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 182.

No debe parecer extraño esta mezcla de lo cristiano con lo religioso indígena, pues "la identidad de un pueblo depende de tres factores principales: el histórico, el lingüístico y el psicológico, tal y como lo plantea la antropología contemporánea, y en ese último entendido en su aceptación más amplia, abarca las particularidades religiosas".¹⁹

Otros ejemplos son la feria de la miel y del maíz que se celebra en Hopelchén del 13 al 17 de abril, y la fiesta de la Santa Cruz, el 3 de mayo, donde se realiza el rito de la "cabeza de cochino", que consiste en una cabeza de cerdo cocida en la forma característica de estas regiones y conocida con el nombre de "cochinita pibil", adornada con panes y cintas de colores, alrededor de la cual bailan mujeres del pueblo con trajes de "mestizas".

Hasta ahora, en los pueblos de la zona maya, se acostumbra recordar al santo patrono de la comunidad, conmemoración religiosa introducida por los evangelizadores españoles, que sirve de motivo de regocijo y fiesta en la localidad.

Otra celebración tradicional es la de los Fieles Difuntos o Hanal Pixan. Costumbre de origen maya muy arraigada en los municipios del "Camino Real" y "Los Chenes". Estas festividades se celebran el 31 de octubre y el 2 de noviembre en casi todas las casas, aun en las no mayas. En estas fechas se visitan los

¹⁹ ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Rito maya-mam escondido en una fiesta franciscana", Crítica Jurídica, México, UNAM, núm. 11, 1992, p. 123.

cementerios, se adornan las tumbas, y los visitantes saborean la comida tradicional conocida como mucbilpollo (del maya muc, que significa enterrado), y que consiste en tamales de masa de maíz rellenos de carne de pollo y de cerdo preparada en una salsa especial a base de achiote, cocido en una especie de horno bajo la tierra. Quien llegue esos días de visita, es invitado a comer los mucbilpollos. Estas fiestas están intimamente ligadas al catolicismo, se reza durante la noche frente a los altares de las casas y en los templos católicos se celebra la misa de fieles difuntos el 2 de noviembre.

Son también motivo de celebración y festividades el día de Navidad y los novenarios de los gremios religiosos en honor al santo patrono de la localidad. Estos últimos son muy famosos en los poblados de Calkini, Hecelchakán, Dzitbalché y Nunkini. Se originaron como organismos de trabajo en la época colonial aunque en la actualidad representan también a organizaciones de jóvenes, señoritas, señores, niños, etc., constando de nueve días en los cuales se rezan rosarios, se celebran misas y se organizan bailes. El gremio sale de una casa hacia el templo católico; abren la marcha niños y niñas que, ordenados en dos filas, portan velas multicolores, detrás de ellos los adultos, colocados de igual forma, llevan los estandartes y banderolas alusivas al gremio. La orquesta marcha detrás amenizando con canciones tradicionales hasta llegar al templo. Durante todo el recorrido una persona disfrazada en forma estrañafalaria va por delante del

gremio ejecutando cabriolas y gesticulaciones. Ese personaje es el *Chiic* o bufón, el cual tiene la misión de entretenir a los espectadores. Posteriormente se regresa a la casa de donde salió el gremio, se designa a un campesino "racionero" que calcula cómo servir la comida según el número de comensales; por la noche se reza el rosario y se organiza el baile.

El nacimiento, casamiento y la muerte de las personas, son otros acontecimientos de tipo familiar que reúnen a vecinos, familiares y amigos. Las vaquerías, los carnavales y los bailes son otras costumbres sociales de los pobladores de la región maya.

Existen además bailes, danzas y cantos de origen antiguo; entre los primeros se tiene la jarana, que es el baile característico de las vaquerías. Hay de dos tipos: la de ritmo conocida como 6×8 que es zapateada, y la de 3×4 que es valseado.

En el transcurso de una jarana, uno de los asistentes exclama en alta voz: ¡bomba!, cesa la música y un bailador cortésmente se dirige a su pareja, a quien recita un verso que puede ser en idioma maya o en español.

Esta zona, al igual que el resto de la península de Yucatán, conserva danzas de muy remoto origen, entre otras se tienen: la Danza del Degollamiento de los Pavos (*Kots kal tsó*); la danza de los xtoles; la Danza de la Cabeza de Cochino (*pol k'ek'en*); la

Danza de los rambilletes (jo'chilib); la Danza de k'ub-pol y la Danza de las Cintas.

Como puede notarse, la sociedad indígena constituye un universo actual que es rico en tradiciones, costumbres y organización social; desafortunadamente siempre se le ha presentado a los ojos de la sociedad mexicana como parte de un pasado histórico que no corresponde al México contemporáneo. Ante esa circunstancia, únicamente puede constatarse el desconocimiento de la comunidad indígena que es una realidad en nuestro país. Realidad que va más allá del simple folclor y que ha contribuido a formar la herencia cultural pluriétnica reconocida ya en el artículo 4º de nuestra Constitución Mexicana.

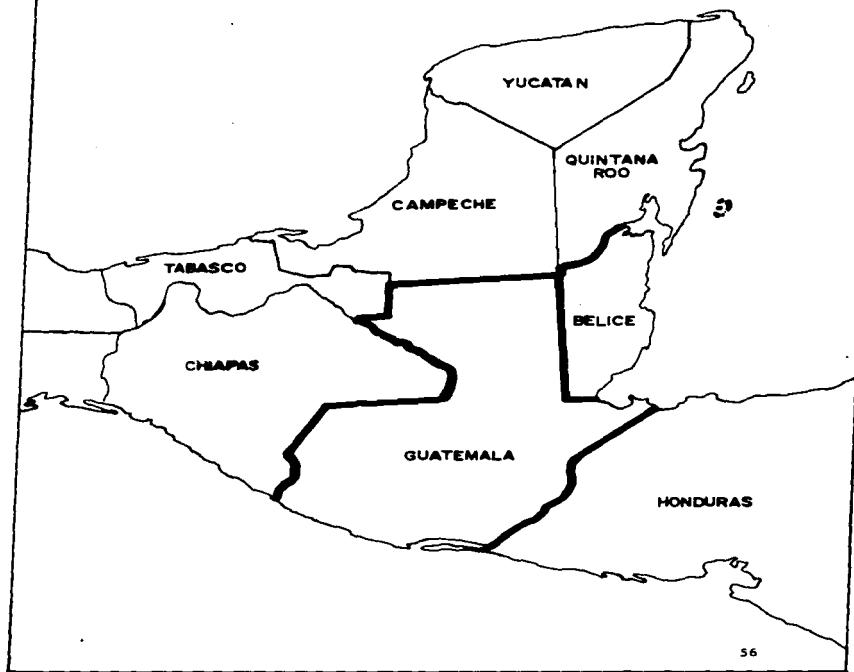
No hay duda que en la actualidad las comunidades indígenas luchan por integrarse, con sus formas propias y conservando su identidad étnica, al avance y desarrollo de nuestro país. Por ello, y para poder hacer realidad el precepto del 4º constitucional, es necesario participar en la construcción de la vida nacional dentro de un marco de pluralismo social que permita el reconocimiento y respeto a otras formas de organización social, eliminando con ello el temor infundado que produce el desconocimiento de las formas propias de organización de los pueblos indígenas del país.

EL ESTADO DE CAMPECHE

FIGURA 1

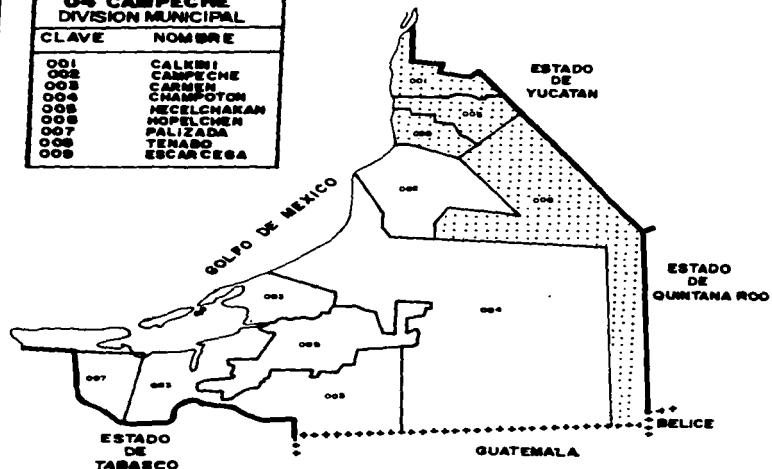


AREA MAYA
FIGURA 2



CAMPECHE DIVISION MUNICIPAL, 1994

04 CAMPECHE DIVISION MUNICIPAL	
CLAVE	NOMBRE
001	CALKINI
002	CAMPECHE
003	CAPAHUACAN
004	CHAMBOTON
005	HECELCHAKAN
006	HOPELCHEN
007	PALIZADA
008	TENAB
009	ESCARCEGA



SIMBOLOGIA

- LIMITE ESTATAL
- LIMITE MUNICIPAL
- LITORAL
- LIMITE INTERNACIONAL
- 000 CLAVE DEL MUNICIPIO



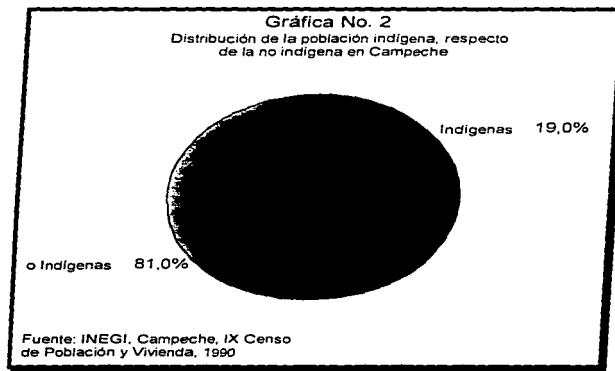
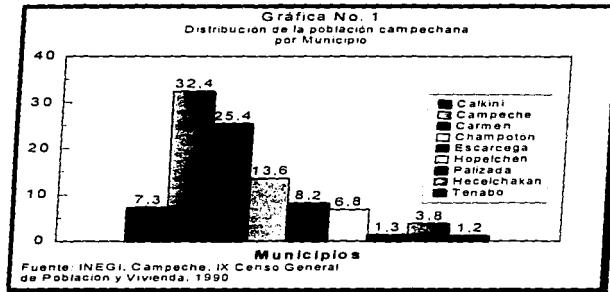
MUNICIPIOS CON POBLACION INDIGENA

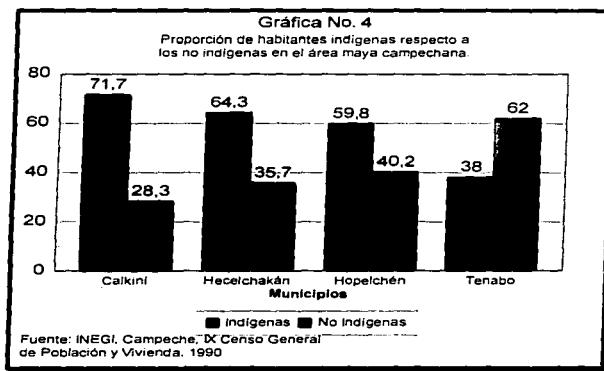
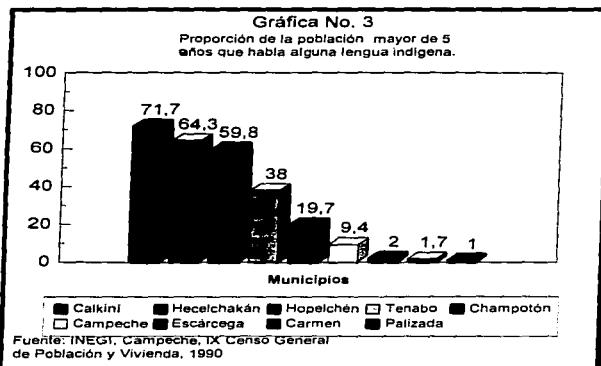
VIVIENDA INDÍGENA
FIGURA 4



TRAJE INDIGENA
FIGURA 5







CUADRO No. 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 5 AÑOS QUE HABLA ALGUNA LENGUA INDÍGENA
POR TIPO DE LENGUA EN EL ESTADO DE CAMPECHE.

LENGUA INDÍGENA	TOTAL	PORCENTAJE
CAMPECHE	86 676	100.0
MAYA	70 247	81.0
CHOL	5 252	6.1
KANJOBAL	2 108	2.4
MAME	1 995	2.3
KEKCHI	909	1.0
TZELTAL	852	1.0
QUICHE	523	0.6
ZAPOTECO	328	0.4
TOTONACA	306	0.4
TOJOLABAL	287	0.3
NAHUATL	173	0.2
IXIL	138	0.2
MIXTECO	121	0.1
TZOTZIL	116	0.1
MIXE	111	0.1
OTRAS LENGUAS	555	0.6
NO ESPECIFICADO	2 695	3.1

FUENTE: INEGI XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990, CAMPECHE, CAMP.

CUADRO NO. 2

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN MAYOR DE 5 AÑOS MONOLINGÜE POR SEXO Y GRUPOS DE
EDAD EN 1990 EN EL ESTADO DE CAMPECHE

EDAD	HOMBRES	MUJERES
DE 05 A 09 AÑOS	1.5	1.7
DE 10 A 14 AÑOS	0.3	0.5
DE 15 A 19 AÑOS	0.2	0.5
DE 20 A 24 AÑOS	0.2	0.8
DE 25 A 29 AÑOS	0.3	1.2
DE 30 A 34 AÑOS	0.4	1.4
DE 35 A 39 AÑOS	0.6	2.0
DE 40 A 44 AÑOS	0.8	2.1
DE 45 A 49 AÑOS	1.0	2.9
DE 50 Y MAS AÑOS	2.5	4.1

FUENTE: INEGI XI CENSO GENERAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA, 1990, CAMPECHE, CAMP.

CAPÍTULO 2
DESVARROLLO DEL AMBIENTE JURÍDICO COLONIAL Y LIBERAL

CAPÍTULO 2

DESARROLLO DEL AMBIENTE JURÍDICO COLONIAL Y LIBERAL

SUMARIO: 2.1 El periodo colonial; 2.2 El periodo liberal.

2.1 El periodo colonial

Una vez consumada la conquista y colonización de los territorios americanos se fue constituyendo en la naciente Nueva España, y en todos los demás territorios americanos conquistados, un derecho al que los historiadores han denominado "Derecho Indiano" o el derecho de las Indias, que se expidió por las autoridades españolas peninsulares o sus delegados u otros funcionarios e instituciones para aplicarse en los territorios conquistados.

Seguramente la principal aspiración de los monarcas de Castilla fue que los nuevos territorios se incorporaran políticamente a la Corona y, por ende, que rigieran las mismas normas jurídicas. Sin embargo, los imperativos geográficos, económicos y sociales hicieron totalmente irrealizable tal aspiración.

La monarquía española, al entrar en contacto con el Nuevo Mundo, se enfrentó a problemas y situaciones nuevas que no podían resolverse mediante el Derecho Castellano. Por tanto,

las soluciones jurídicas fueron dictadas expresa y exclusivamente para las Indias Occidentales.

De ahí que el llamado Derecho Indiano tuviera que regular desde los primeros tiempos el estatuto jurídico de núcleos de población coexistentes y muy dispares en su condición social y hasta económica: españoles peninsulares, criollos y mestizos, indios y negros.

De igual forma, mediante este derecho se definió la condición jurídica de los indios y su incorporación a los fines de la colonización mediante un régimen de trabajo más o menos voluntario y más o menos retribuido sin descuidar por eso los fines espirituales de su evangelización.

No es objetivo de la presente investigación realizar un estudio profundo de la historia del derecho indiano, pero a efecto de analizar posteriormente cómo influyó y condicionó de manera destacada en el nacimiento y formación histórica de nuestro derecho, es necesario describir de manera breve algunas de sus características, fuentes e instituciones.

El maestro Margadant²⁰ señala que existen dos fases en la historia del derecho indiano, una inicial en la cual se discuten los fundamentos ideológicos de este derecho, tales como: la posibilidad de hacer esclavos a los indios, el derecho adquirido de éstos respecto de sus tierras y la posibilidad de

²⁰ MARGADANT S., Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, Edit. Esfinge, 1993, p. 53.

repartirlos entre los españoles como recompensa de su conducta en la fase de la conquista; y otra fase caracterizada por una tranquila organización administrativa del territorio conquistado.

Como fuentes propiamente indias se tienen aquellas normas dictadas expresamente por parte de la autoridad real para regular la vida de los territorios conquistados.

De lo anterior emanaron gran cantidad de normas que pueden clasificarse de la siguiente manera:

Provisiones. Eran despachos o mandamientos que en nombre del rey expedían algunos tribunales para que se ejecutase lo que en ellos se ordenaba y mandaba.²¹

Se publicaban pregonándose en plazas y mercados de Sevilla y de las ciudades y pueblos de las Indias. Se hacían constar formalmente y su publicación debía realizarse a través de cierto formulismo.

Ordenanzas. Estaban constituidas por un conjunto de preceptos referentes a una materia, con tal de que su agrupación se entienda como la expresión de un pensamiento jurídico común y concreto desarrollado en párrafos (ordenanzas, y, a veces, capítulos) y no como un conjunto heterogéneo.²²

²¹ Véase ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

²² ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, op. cit.

Las ordenanzas suponen una reglamentación más o menos amplia de una materia y por ello mismo adquieren ordinariamente mayor extensión que las disposiciones casuísticas, siendo frecuente que se dividan en párrafos, a cada uno de los cuales se designa como ordenanza o capítulo de ordenanzas. Aunque ordinariamente aparecen como una forma de sistematizar una serie de disposiciones casuísticas, esta situación tuvo su excepción en las primeras ordenanzas que no tuvieron ningún precedente legislativo y que fueron dictadas por la Casa de Contratación de Sevilla en 1503.³

Instrucciones. Estas constituyen una modalidad formal de preceptos legales que a veces se asemejan a los reglamentos, pero otras veces se les ha emparentado con las ordenanzas, por capítulos.⁴

Cartas Reales. Las cartas de los reyes, del Consejo de Indias, de los virreyes y de otras autoridades constituyeron muchas de las Leyes de Indias. Como existía una gran libertad para que los súbditos de los reyes españoles se comunicaran epistolariamente con la Corona, se hizo crecer desmesuradamente esta clase de documentos.

Capitulaciones. Eran formas contractuales que se empleaba cuando los reyes o sus apoderados pactaban, con algún

³ Cfr. GARCÍA GALLO, Alfonso, *La Ley como fuente del derecho en las Indias en el siglo XVI*, Madrid, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigación Científica, 1951.

⁴ ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael, op. cit.

particular, el desempeño de determinada empresa o servicio público. Se utilizaba para todos los fines del Estado, sin excluir las empresas militares.

Aunque fue prerrogativa de la Corona celebrarlas, en algunos casos delegó la facultad a las autoridades residentes en España que tenían competencia sobre las Indias Occidentales, como la Casa de Contratación de Sevilla.

Constituían un permiso o licencia mediante el cual el conquistador contratante era vasallo del rey con quien pactaba; la acción se desarrollaría en tierras que por bulas papales o por otros títulos se consideraban pertenecientes a la Corona de Castilla.

Disposiciones de Gobernación. El Monarca gozaba, como autoridad suprema a quien correspondía la gobernación del reino y la administración de la justicia, de plenas facultades para nombrar funcionarios y dictarles órdenes para proveer la buena administración, así como conceder privilegios y mercedes a las ciudades y corporaciones o a los particulares.

Como puede notarse, una primera fuente del derecho indiano lo constituye la legislación, de la que emanaron gran cantidad de documentos que abarcaban, de igual forma, cédulas reales, instrucciones, autos acordados, reglamentos, decretos, etc.

Otra fuente importante de las Leyes de Indias señalada por Margadant²⁵ es la doctrina. Este estudioso del derecho indiano nos menciona una interesante lista de autores y sus obras, entre los que se encuentran Juan de Solórzano Pereira con *Indiarum Iure*, Juan de Matienzo con su *Gobierno de Perú, Castillo de Bobadilla* con su obra *Práctica para Corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y guerra*, y Antonio León Pinelo con su *Tratado de Confirmaciones Reales*.

La otra fuente del derecho indiano la constituyó la costumbre autorizada por las autoridades. La cual tuvo, incluso, un vigor más importante que en la actualidad.

Por último, se ha de significar, de igual forma, que "este derecho se complementa por aquellas normas indígenas que no contrariaban los intereses de la corona o el ambiente cristiano, y por otro lado (y sobre todo en materia de derecho privado) por el derecho castellano"²⁶.

Ahora bien, hubo importantes intentos para codificar estas normas de derecho indiano; sin embargo, en 1860, aprovechando la labor previa de Juan de Solórzano y Pereira, y de Antonio de León Pinelo, se obtuvo la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias* que posteriormente se editaron en 1756, 1774 y 1791.

²⁵ MARGADANT S., Guillermo F., op. cit., pp. 58 y 59.

²⁶ *Ibidem*, p. 53.

También se considera importante el análisis de las instituciones indias más relevantes. Para ello se estudia brevemente la estructura de la institución y sus elementos, siguiendo el orden en que las presenta Solórzano y Pereira.⁷⁷

La Casa de Contratación de Sevilla. Administrativamente tuvo funciones muy extensas y variadas. Creada en 1503 inauguró un sistema de administración de justicia, de comercio y de investigación geográfica. En su papel de oficina de emigración, depósito de comercio, tribunal mercantil y escuela náutica, se constituyó en el centro de actividad que más influía en las empresas americanas.

Por Real Provisión del 26 de septiembre de 1511 se le concedió jurisdicción civil y criminal en caso de comercio y navegación a las Indias. En el primer caso se dispuso que conociera de los asuntos relativos al debido cumplimiento de las ordenanzas y reales provisiones sobre cuestiones de Real Hacienda, contratación y navegación de Indias. En el segundo, la jurisdicción de la Casa de Contratación se extendía a todo lo relacionado con sus propias ordenanzas y a los delitos cometidos en los viajes que se realizaban entre España y los territorios conquistados.

En realidad el nombre de Casa de Contratación no expresa, de manera adecuada, todas sus funciones referentes a la

⁷⁷ Véase SOLÓRZANO Y PEREIRA, Juan de, *Política Indiana*, Madrid, Biblioteca de autores españoles, 5 vols., 1945.

colonización oficial, atribuciones judiciales y de orden científico y geográfico.

La Casa de Contratación cede el paso, al final del siglo XVI, al Consejo de Indias.

El Patronato Real. Esta institución proporcionaba la protección, defensa y preservación de la fe católica que daba a los reyes españoles jurisdicción eclesiástica.

En virtud de este Patronato les competía a los Reyes de España la elección y presentación de sus prelados y de todas las prebendas, beneficios y ministros de las iglesias hasta el oficio más pequeño de sacristán.

El Consejo de Indias. El Consejo de Indias era un Real y Supremo Consejo, independiente, pero coordinado con los demás Consejos Reales de Estado, Finanzas, Guerra, etc. La administración de los asuntos imperiales estaba depositada no sólo en un ministro o secretario de Estado, sino en este Consejo.

Esta institución tenía la misma competencia -sobre las comunidades españolas en América y en las Islas Filipinas- que las que tenía en la península Española el Consejo de Castilla, el cual había alcanzado un alto grado de importancia y eficacia bajo Fernando e Isabel y sirvió de modelo para la administración de todas las grandes divisiones del Imperio fuera de la península.

Su competencia se extendía a todas las esferas de gobierno: legislativas, financieras, judiciales, militares, eclesiásticas y comerciales. Todos los demás funcionarios y tribunales tenían solemnemente prohibido inmiscuirse en sus asuntos. El rey era señor absoluto de las Indias y el Consejo era su portavoz.

Todas las leyes y decretos, relativos a la administración, impuestos y política de los dominios americanos, eran preparados y despachados por el Consejo con aprobación del Rey y en su nombre.

Por otra parte la máxima autoridad india era el rey, quien era el representante en los territorios conquistados por los virreyes y por otras autoridades independientes de éstos como eran los adelantados, los capitanes generales y los presidentes.

El virrey era un alto funcionario que gozaba de un complejo de atribuciones y de la confianza del rey; en un principio duraba en su encargo tres años, pero posteriormente se amplió a cinco años.

El virrey era un hombre de gran prestigio e influencia en la Colonia. Estaba rodeado de un protocolo complicado en los actos oficiales, y cuando se trataba de días de fiesta y otras ocasiones públicas, asistía a la Catedral siendo recibido con honores como representante de la persona real y vice-patrón de la iglesia asignándosele un lugar especial cerca del altar.

Por su parte, los adelantados eran descubridores que mediante convenio con la Corona recibian ese título que los hacia independientes de virreyes y audiencias.

Los que recibian el título de adelantado tenian la facultad de repartir, entre los que participaban en la expedición las caballerías, las peonías y de establecer las encomiendas.

En cuanto a las Capitanías Generales y a las presidencias puede decirse que las primeras tenian funciones similares a la del virrey, mientras que las segundas eran unidades territoriales colocadas bajo presidentes que eran nombrados directamente por la Corona, por lo que sólo se subordinaban protocolariamente al virrey.

Las Audiencias eran organismos a los que correspondian multiples funciones, sobre todo de carácter judicial y gubernativo, y aunque el virrey no estaba obligado a inclinarse ante la opinión de las mismas, tenia que consultar con ellas todos los asuntos importantes de su administración y los de carácter legislativo.

Existian también otras autoridades como el comandante general de provincias internas, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores, etc.; que no se detallan en la presente investigación, pero que dan idea de lo complejo y amplio que era la administración de la Nueva España.

El panorama que presentaba la organización administrativa de las Indias, descrito de manera general en líneas anteriores, da cuenta de la complejidad del desarrollo del ambiente jurídico colonial respecto de la población india de la entonces Nueva España; ambiente que posteriormente influyó de manera determinante en el trato social y en el estatus jurídico que se les otorgó a los indígenas en legislaciones posteriores las cuales marcaron una serie de pautas que relegaron a los pobladores originarios en todos los aspectos de la vida nacional.

No puede negarse que la conquista española tenía, principalmente, dos objetivos. Por una parte extender los dominios del monarca a través de los conquistadores, que eran como propietarios administradores; éstos tenían la obligación de entregar una parte (el quinto real) de las riquezas y tesoros hallados o explotados y, por otra parte, convertir a los indios a la religión cristiana.

La colonización de América trajo aparejada, desde un principio, la incertidumbre acerca de la situación jurídica de los pobladores originarios. Si bien es cierto que mediante la Bula Inter Caetera, del 4 de mayo de 1492, el Papa Alejandro VI trazó la línea divisoria entre las regiones de influencia española y portuguesa, no puede negarse que fue también el punto de partida que dio origen a las discusiones sobre la

amplitud del derecho que España había adquirido sobre los indios y el territorio americano.

Puede afirmarse que el origen de los sometimientos de que fueron objeto los indigenas, lo encontramos en Cristóbal Colón, ya que cuando los españoles llegaron a poblar las primeras islas descubiertas, necesitaban mucha gente para el servicio y trabajo de sus casas: el cuidado del ganado, el cultivo de los campos y, sobre todo, la extracción de oro y plata de las minas. De esta forma, los nuevos pobladores pidieron a Cristóbal Colón que les repartieran pueblos con tal objeto, a lo que él accedió y fue así como comenzaron los repartimientos de indios.²

Sin embargo, el sometimiento del que eran objeto los indios dio lugar a discusiones y teorías divergentes. Sobresalen las de Enrique de Souza, Cardenal de Ostia, que consideraba que el Papa como representante de Dios podía otorgar a la Corona Española derechos absolutos sobre los territorios americanos, sin que existieran derechos adquiridos por los pobladores originarios. En este mismo sentido, pero argumentando que los indios constituían una raza inferior encontramos la teoría de Ginés de Sepúlveda, que negaba derechos adquiridos a los naturales por considerar que debían someterse a los intereses de la raza superior española.

² Cfr. ZAVALA, Silvio, *La Encomienda Indiano*, México, Porrúa, 2^a edición, 1971, p. 13.

Por otro lado otros autores, entre los que sobresalen Francisco de Vitoria, Domingo de Soto, Francisco Suárez, Bartolomé de las Casas, Matías de San Martín y Vázquez de Menchaca, consideraban que la Corona Española no podía ir más allá de la evangelización de los indios y que el paganismo de éstos no era argumento suficiente para hacerles la guerra.

Sin embargo, "detrás de las agitadas disputas teológicas del siglo XVI no se dilucidaban tan sólo cuestiones meramente espirituales o morales, sino, además, fuertes intereses económicos y políticos encontrados. En el marco de esa enconada lucha entre dos bandos que se disputaban prerrogativas muy terrenales, algunos religiosos fueron un eficaz aliado de la Corona: las constantes demandas y denuncias ante la Corte, la crónica de los terribles crímenes de los conquistadores así como las elaboraciones (teológicas, morales y éticas) de los frailes, resultaron una poderosa munición ideológica que utilizó el soberano para emprender o consolidar las acciones que le permitirían asumir un poder que, según el punto de vista del Estado, había sido indebidamente apropiado por los colonos".²⁰

De esta forma, los argumentos planteados por ambas corrientes propició incertidumbre sobre lo que debía hacerse en la práctica, situación que ocasionó cambios de la política

²⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor, "Derechos indígenas y autonomía", Crítica Jurídica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 11, 1992, p. 37.

oficial respecto al trato que debía darse al indio, y que hizo, por ejemplo, que Nicolás de Ovando fuera mandado al Caribe en septiembre de 1501 con instrucciones de vigilar la conservación de la libertad de los indios, los cuales podían vivir donde querían, pero debían pagar un tributo a la Corona y podían ser obligados a trabajar en las minas, no como esclavos, sino como trabajadores que recibieran un salario justo. Sin embargo, para diciembre de 1503, la reina Isabel realizó cambios a tales instrucciones debido a que los indios se iban a vivir a las montañas y bosques para evitar que el poder español los alcanzara. Dichos cambios establecían que los indios debían vivir cerca de los españoles, y los caciques indios estaban obligados a aportar cuotas de sus grupos indígenas para trabajar para los españoles. De esta nueva política surgió pronto la idea de que los españoles podían recibir "encomendados" a ciertos grupos de indios para su cristianización y para ser explotados.¹⁰

Como puede observarse, según las instrucciones de la reina Isabel, los indios debían ser considerados "libres" y no sometidos a la servidumbre; eran "vasallos libres", pero al mismo tiempo, los conquistadores estaban autorizados a obligarles a trabajar si se negaban a hacerlo "libremente".

De esta forma, la gran mayoría de los indios quedó sometida a un sistema propio de la América colonial conocido

¹⁰ Cfr. MARGADANT S., Guillermo F., op. cit., p. 61.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

como la encomienda, fuente esencial de mano de obra indígena para los españoles.

Por el sistema de la encomienda, el encomendero recibía los tributos y trabajos forzados de un grupo de indios y, en teoría, estaba obligado a asegurar su evangelización.

La preservación y conservación de los naturales era una de las principales funciones del Consejo de Indias. Así lo establecía la Ley Séptima del Título Segundo, Tomo Primero de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias que dice:

Según la obligación y cargo con que somos señor de las Indias ninguna cosa deseamos más que la ampliación y publicación de la ley evangélica y la conversión de los Indios a nuestra Santa Fe Católica y porque a esta como al principal intento que tenemos, enderezaremos nuestro pensamiento y cuidado, mandamos y quanto podemos encargamos a los de nuestro Consejo de Indias que pospuesto todo otro respecto de aprovechamiento e interés nuestro tengan por principal cuidado las cosas de la conversión y doctrina, y sobre todo se desvelen y ocupen todas sus fuerzas y entendimiento en proveer y poner ministros suficientes para ello.¹¹

De igual forma, la Ley Octava del Título Segundo, Tomo Primero de la Recopilación de las Leyes de los Reynos de las Indias establecía en este mismo sentido que:

Por lo que deseamos favorecer y hacer bien a los indios naturales de nuestras indias, sentimos mucho cualquier daño o mal que se les haga y de ello nos deservimos por lo que encargamos y mandamos a los de nuestro Consejo de las Indias que con particular afecto y cuidado procuren siempre y proveean lo que convenga para la conversión y buen tratamiento de los indios, de forma que sus personas y haciendas no se les haga mal tratamiento, ni daño alguno antes en todos sean tratados, mirados y favorecidos como vasallos nuestros, castigando con rigor a los que lo

¹¹ RECOLPILACIÓN DE LAS LEYES DE LOS REYNOS DE LAS INDIAS, México, Edición de Miguel Ángel Porrúa, Facsimil en 4 vols., 1987.

contrario hicieran para que con esto los indios entiendan la
marcada que les deseamos hacer y conozcan que haberlos puesto
a Dios debajo de nuestra protección y amparo ha sido por bien
suyo y para sacarlos de la tiranía y servidumbre que
antiguamente vivian.”³²

De esta forma, tal y como se acaba de exponer, los indios seguían siendo libres según el derecho, pero de hecho trabajaban como esclavos. “El contexto en el nuevo continente representa entonces una casta de indios y otra de españoles, unidas por la Corona, que garantiza sus intereses en los territorios españoles de ultramar, mediante las Leyes de Indias que autorizan el poder de los conquistadores; y sólo en la letra dispone la protección de los indios, en virtud de que impera un principio de ficción jurídica: obedézcase pero no se cumpla.”³³

Tales excesos provocaron protestas; la del fraile Antonio de Montesinos, por ejemplo, quien condenó desde el púlpito la desenfrenada explotación que sufrían los indios en 1511, y a quien se unió el vicario dominico Pedro de C órdoba; protestas que provocaron la expedición de las Leyes de Burgos de 1512, adicionadas en 1513, que reglamentaban la encomienda sin suprimirla. “Aunque de ningún modo inspiradas en una idealización del ‘buen indio natural’, estas leyes, considerando al indio como un niño que necesita protección, fueron altamente benéficas. Se ocuparon de la formación

³² RECOLA Y RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE LOS REYOS DE LAS INDIAS, op. cit.

³³ LARIOS, Enrique, “Jurisdicción y entidades indigenas”, Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 23.

religiosa del indio, pero también de las condiciones mínimas del trabajo (descansos, protección de la mujer embarazada, habitación, alimentación, salario, medidas para evitar que el trabajo en las minas causara perjuicio a las labores agrícolas, inspección laboral, etcétera).¹⁴ En la práctica no fueron suficientes para cambiar la situación de los indios, pero ponían de manifiesto la intención de las autoridades españolas de dotar a la sociedad colonial de una estructura jurídica que limitase los abusos en contra de los naturales.

Posteriormente en 1516 el nuevo emperador Carlos V, por influencia de Bartolomé de las Casas y con ayuda de los demás frailes dominicos, nombró una comisión de tres frailes jerónimos enviados a la Española. Recibieron veintiocho normas en Instrucciones que establecían la formación de pueblos de indios bajo sus propios caciques, pudiendo también el español conseguir el cacicazgo por matrimonio con hijas de caciques. Se establecía, de igual forma, en estas Instrucciones, que los administradores y párrocos ejercieran el control en esos pueblos, siendo los únicos que podían permitir al indio vender parte de sus propiedades. Se normaba el trabajo en las minas por un sistema de rotación bajo el control de un cacique, repartiéndose el producto del trabajo entre el rey, el cacique y los indios. También se establecía que en los lugares donde este nuevo sistema fuere impracticable, continuaría la

¹⁴ MARGADANT S., Guillermo F., op. cit., p. 62.

encomienda en la forma prevista por las Leyes de Burgos, con modificaciones en algunos aspectos que beneficiaran a los indios. La última norma de estas Instrucciones establecia que este nuevo sistema sólo era de transición, mientras los indios no tuvieran capacidad para gobernarse a si mismos."

Desafortunadamente, para los indios, este experimento teocrático fracasó, y al retirarse los frailes jerónimos, fueron sustituidos por el juez de residencia Rodrigo de Figueroa quien, ante la imposibilidad de que los encomenderos respetaran las normas expedidas por la Corona, suprime el 18 de mayo de 1520 las encomiendas.

Esta medida no fue de ninguna forma definitiva, por lo que al comenzar la conquista de México, aún existia incertidumbre sobre el tratamiento jurídico que debía darse a los indios. Así por ejemplo, "A Hernán Cortés el 15 de octubre de 1522 le llegó el nombramiento de Gobernador y Capitán General de la Nueva España; posteriormente recibió la instrucción real para que no encomendara indios ni se hiciera repartimiento de ellos sino que se le dejara libres vasallos como los de Castilla (Real Cédula de 26 de junio de 1523). Aunque existía la prohibición respecto del repartimiento, Cortés publicó en 1524 unas ordenanzas en las que se habla del

¹⁵ Cfr. MARGADANT S., Guillermo F., op. cit., p. 63.

repartimiento de indios, como si se tratara de algo legal y permitido".³⁶

La brutalidad con que fueron tratados los indios durante la conquista llegó al exceso de considerarlos como animales, carentes de raciocinio y de alma. Esta actitud se vio reforzada, a tal grado, que aunque los indios fueron declarados seres humanos libres, subditos directos del rey, se les prohibió el uso de la vestimenta europea, de las armas de fuego y de los caballos; no podían ingresar a los gremios de las ciudades y su libertad de tránsito tenía limitaciones importantes. De igual forma, vieron limitado su derecho a la propiedad y a contraer deudas.³⁷

Ante esta situación, que llevaba al indio al exterminio o a la esclavitud, se hacen dos intentos que poco sirvieron para proteger a la población india de la explotación de los conquistadores. En 1530, mediante una cédula real, la corona española prohibió la esclavitud de la población india, por otra parte, la emisión de las bulas *Altitudo Divini Consilii*, de mayo de 1537, y de *Sublimis Deus*, de 2 de junio del mismo año, del Papa Paulo III decretaron que los indios son verdaderos hombres y en virtud de que se muestran capaces no deben ser

³⁶ HERRERA ORTIZ, Margarita, "La encomienda india y sus repercusiones", *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 131.

³⁷ Véase SEMO, Enrique, *Historia del Capitalismo en México*, México, Editorial Era, 1986.

reducidos a esclavitud, ni ser privados de su libertad ni del dominio de sus cosas, aun cuando permanezcan infieles.

Por otra parte aunque la encomienda, al igual que la esclavitud, estaban en principio prohibidas por la corona española, ambas eran hechos consumados en la Nueva España, ya que como apunta Rodolfo Stavenhagen "la riqueza mineral de México y Perú, detonador del desarrollo económico capitalista de Europa, se fincó, como bien sabemos, en la servidumbre y el trabajo forzado de millones de indigenas durante más de tres siglos".³⁶

Ahora bien, la encomienda es de nuevo legalizada por Felipe II, convirtiéndose en el derecho que se daba a un español para cobrar y hacer suyos los tributos que pagaba un determinado número de indios conforme a las leyes.

Aunque no es posible describir en una investigación como ésta todo el variable conjunto de normas, tanto jurídicas como administrativas, que surgió en torno a la encomienda, se cree necesario apuntar los rasgos fundamentales y sus repercusiones en la vida de los pobladores indigenas de la Nueva España.

Desde el punto de vista legal, siguiendo a Margarita Herrera Ortiz,³⁷ la encomienda consistía en el goce de un impuesto que la Corona cedia a los particulares españoles;

³⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los movimientos étnicos indigenas", Civilización, Centro Antropológico de documentación de América Latina, México, CADAL, vol., 2, septiembre de 1984, p. 184.

³⁷ Cfr. HERRERA ORTÍZ, Margarita, op. cit.. pp. 132-139.

fuerza de ésto, no se permitía legalmente la percepción de ningún otro tributo, ni se toleraba la inclusión de servicios personales.

Quien era beneficiado con una encomienda quedaba sujeto a diversas cargas religiosas, civiles, económicas y militares.

Los pueblos encomendados seguían virtualmente dentro de la jurisdicción de la Corona y bajo la autoridad de corregidores, alcaldes, mayores y gobernadores de la provincia. Como la encomienda era una concesión real, el encomendero no podía disponer de ella para su venta ni para heredárla, pues se consideraba como un beneficio temporal y limitado que le era concedido por la Corona. La persona que sucedía a otra en la encomienda de indios no lo hacía como heredero de su antecesor, sino por ministerio de ley, ya que el origen de la encomienda era una donación real; por ello los segundos y terceros poseedores de encomiendas las poseían como si las hubieran recibido directamente del rey, de lo que se desprende que no tenía ninguna importancia que el poseedor hubiera olvidado instituir heredero a un hijo o a la persona llamada a suceder por ley; inclusive, no tenía importancia que la persona hubiera sido desheredada.

La encomienda originó que los indios tributaran tanto en favor de la Corona como del conquistador, pues la primera deseaba transformar al segundo en colonizador para conservar la propiedad de las tierras, y al mismo tiempo pretendía el

beneficio exclusivo del tributo; por su parte el conquistador deseaba hacer fortuna y veía su fuente de ingresos en los productos y el provecho que podía sacar del indígena, por lo que también reclamaba el derecho a participar del tributo.

Ahora bien, desde el punto de vista real, la encomienda tenía un fondo económico, por ello la corona española hubo de convencerse que para los colonizadores era indispensable el trabajo de los indios y aunque de manera legal se le dio un fondo moral estableciendo protección para los indígenas, la realidad fue que las leyes de indios fueron incumplidas y en su lugar se desarrollaron prácticas crueles e inhumanas.

Vale también mencionar que si el encomendero se iba a vivir a otra parte o si moría sin descendencia, o si la encomienda llegaba a la última generación legalmente admitida, se consideraba a los indios liberados de la encomienda y quedaban como vasallos directos de la Corona. De esta forma, la Corona Española había ido poniendo poco a poco bajo su poder a los pueblos indios.

Por otra parte, las Leyes Nuevas de Barcelona de 1542 constituyen el reconocimiento oficial del movimiento reformador de Bartolomé de las Casas. En ellas se suprimió cierto número de encomiendas, quedaban prohibidos nuevos repartimientos de indios y se establecía la desaparición progresiva de esta institución. También se prohibía cualquier nueva forma de esclavización de los indios. Como es lógico suponer, estas

leyes provocaron protestas y en 1545 los colonizadores obtuvieron la parcial derogación de las mismas, de tal suerte que la encomienda no se abolió, pero dentro de ésta desaparecieron los servicios personales, y el encomendero debía contentarse con un moderado tributo.

En 1549 varias cédulas reales prohibían los servicios personales de los indios en las encomiendas, se observó entonces que trabajasen en ciertos terrenos cuyos frutos se destinaban al pago del tributo; y aunque la construcción jurídica y económica era distinta, hay que reconocer que esto parecía continuación de su anterior deber de trabajar para el encomendero.

Lo anterior hizo que la encomienda fuera perdiendo importancia para convertirse en un sistema de pago de tributos.

Para 1609 los repartimientos de indios fueron perdiendo importancia y en su lugar se introdujo la institución de la mita que existía ya antes de la llegada de los españoles, transformándola en un trabajo forzado y asalariado, especialmente para la explotación de las minas, ya que el descubrimiento de importantes yacimientos de plata hacia imprescindible una legislación que conciliase la abolición de la esclavitud con la necesidad de mano de obra. Mediante este sistema "los caciques de cada pueblo debían determinar por sorteo cuáles de los indios no ocupados en el cultivo de las tierras propias o en talleres de artesanía, etc., debían

prestar servicios (remunerados) a los colonos, sin que el número total de indios mitayos pudiera pasar del 4 por ciento. Numerosas normas protectoras también circundaban la mita, especialmente la mita minera".⁴⁰

La encomienda comienza a desaparecer cuando una cédula real de 8 de junio de 1629 establece que la encomienda podía durar en total cuatro generaciones, de esta forma todas las encomiendas concedidas en tiempos de la conquista terminaron durante el siglo XVII transformándose ésta en un vasallaje directo de la corona.

La encomienda se suprimió finalmente mediante un decreto de 23 de noviembre de 1718, a excepción de las que correspondían a los descendientes de Cortés y a algunas concedidas con carácter perpetuo.

Esta institución cedió el paso al trabajo a jornal o peonaje que gradualmente creció por las deudas contraídas por los trabajadores del campo, convirtiendo a los indios de encomienda en jornaleros asalariados. Dicho fenómeno se observa, de igual forma, en las minas de plata, donde el patron prefería tener mano de obra adiestrada permanente y no obreros por rotación atribuidos por los jueces de repartimiento. De esta manera, el peonaje constituye, entonces, la principal

⁴⁰ MARGADANT S., Guillermo F., op. cit., p. 86.

consecuencia de la expansión de la propiedad privada de los españoles y el sustituto histórico de la encomienda.⁴¹

Hay que reconocer que las Leyes de Indias, en sus nueve libros recopilados, protegían a los indios. Tan es así, que el libro VI está dedicado a los problemas que surgen en relación a los tributos que debían pagar, sus reducciones y pueblos, sus cajas de causas y bienes de la comunidad, caciques y protectores de indios, repartimientos, encomiendas y normas laborales.⁴² Desafortunadamente dichas normas no pudieron plasmarse totalmente en realidades ni ponían en tela de juicio la condición servil de los indios.

La superioridad del español sobre el indio, la lejanía de la autoridad reguladora, las influencias compradas con el oro y la plata y la complicidad o cooperación de algunos indios, frustraron la aplicación de las leyes que los beneficiaban, propiciando la integración del indio en el sistema importado por España que favorecía la expansión del capitalismo y la aculturación mediante la castellanización y la evangelización.

⁴¹ Cfr. CANOVAS, Agustín, *Historia social y económica de México (1521-1954)*, México, Editorial Trillas, 1966, pp. 61-65.

⁴² Cfr. ESQUIVEL OBREGÓN, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, tomo II, 1958, p. 39.

2.2 El periodo liberal

Las colonias españolas en América se independizaron bajo el signo del liberalismo.⁴³ Esta ideología importada, que era el soporte del nacionalismo de los estados-nación que acababan de formarse, inspiró toda la legislación republicana que imperó en el naciente Estado mexicano.

El movimiento de independencia en México es producto de una sociedad dividida; criollos y mestizos tienen intereses contrapuestos a la Corona. Además, en ese mismo momento histórico, se propagan por el mundo los ideales que inspiraron la Revolución Francesa: libertad, igualdad y fraternidad.

En este contexto histórico, la independencia abolió la esclavitud y liberó a los indios de los tributos que les cobraban. De igual forma, mediante los principios de igualdad, se otorga a los indios la calidad de ciudadanos mexicanos. Sin embargo, paralelamente a ello, se niega y se rechaza al indio que está presente; se les limitan sus derechos y se les elimina de la participación política por analfabetas y por no saber hablar español.

De esta forma, y aunque "durante las tres primeras décadas de vida independiente las estructuras sociales y económicas de México, si bien sufrieron cambios sustanciales, siguieron

⁴³ Sobre este tema son clásicas las obras de ZEA, Leopoldo, "La ideología liberal y el liberalismo mexicano" en *El liberalismo y la reforma en México*, México, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1957 y REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

conservando muchos de los rasgos esenciales del sistema colonial".⁴⁴ La Independencia viene entonces a eliminar el despotismo tributario para dar paso al caciquismo de la gran propiedad local en manos de criollos y mestizos, con la desigualdad en condiciones de inferioridad de los indios.

Se ha señalado que al final de la época colonial el sistema tributario pasó a segundo plano con relación a otras instituciones que, en sí, llegaron a constituir el rasgo dominante de la economía novohispana. También en este mismo periodo las comunidades indígenas perdieron progresivamente su importancia como fuente de ingresos para la Corona, relacionándose éstas con las nuevas empresas españolas, sobre todo las haciendas, mediante el repartimiento y el trabajo asalariado.

De esta forma, la hacienda, el rancho y la comunidad eran las unidades productivas agrícolas más importantes durante la primera parte del siglo XIX.

La política agraria liberal provocó la desintegración de la propiedad comunitaria indígena en nombre de los principios liberales, dando pie a un proceso de acumulación originaria con las particularidades para el caso mexicano.⁴⁵

⁴⁴ CARDOSO, Ciro, "Méjico (1821-1854): continuidades, rupturas y gérmenes de cambio", México en el siglo XIX 1821-1910, historia económica y de la estructura social, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, p. 52.

⁴⁵ Véase MARX, Carlos, "La acumulación primitiva", *El Capital*, Sección Octava, Capítulo XXVI, México, Editores Mexicanos Unidos, 1994, pp. 191-195.

Las tierras que eran propiedad colectiva de los pueblos de indios no correspondían a la ideología liberal, por ello, ya desde la primera fase de transición de la Colonia al periodo del México Independiente, se propone una reorganización de la tenencia de la tierra que consiste en la división gratuita de todas las tierras realengas baldías entre los indios, además de la división gratuita de las tierras de las comunidades de indios, convirtiendo así la propiedad colectiva en individual.

En el marco de la filosofía liberal "el indio es "libre" de comprar y vender la tierra, pero al no estar adaptado a esa "libertad" se verá obligado a vender, y al no conocer las leyes liberales, se convertirá en la víctima de un despojo legal. La legislación liberal, anticomunitaria por excelencia, era contraria a los intereses de los pueblos indios y favorecía únicamente a los que acataban el sistema".⁴⁶ De esta forma, los indios desarraigados de las comunidades fueron trasladados en calidad de peones y gañanes a las haciendas.

Así, la hacienda se convirtió en la unidad productiva agrícola de la época, pues contaba con una fuerza de trabajo permanente en los peones residentes en ella, y en la mano de obra adicional que extraía de las comunidades indígenas que se convirtieron en reservas de trabajo para la hacienda. La articulación con la comunidad permitió a la hacienda usar a

⁴⁶ BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, México, Editorial Siglo XXI, 1983, p. 28.

aquella como fuente de fuerza de trabajo sin costo para ella, y emplearla cuando hacia falta, a un costo mínimo, a menudo con pagos nominales o inclusive sin retribución alguna. Se dio, pues, una sobreexplotación del trabajo, que progresivamente se hizo más importante que la explotación del indígena por medio del tributo.

A cambio de liberarse de las exacciones tributarias de sus antiguas comunidades, los indios, que se convirtieron en peones, se ataron permanentemente a la hacienda mediante la obligación de residencia y las deudas acumuladas en la tienda de raya.

Es así como la hacienda, al igual que la encomienda en el periodo colonial, juega un papel principal en el trato y las condiciones sociales, económicas y jurídicas a que fueron sometidos los indios.

Para tener un panorama más completo del funcionamiento de las haciendas y las repercusiones que éstas tuvieron en la vida de los indígenas en nuestro país durante la época liberal, se describirán los rasgos más importantes de esta unidad de producción agrícola siguiendo un estudio realizado por Marco Bellingeri e Isabel Gil Sánchez.⁴⁷

Para estos estudiosos la hacienda es una unidad de producción agrícola con posesión privada sobre la tierra

⁴⁷ BELLINGERI, Marco y GIL SÁNCHEZ, Isabel. "Las estructuras agrarias", México en el siglo XIX 1821-1910, historia económica y de la estructura social, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, P. 99.

fundamentalmente mercantil; aun si su producción se basa en la articulación del autoconsumo y de una verdadera producción para el mercado. Se distingue por tener un núcleo estable de trabajadores fijos que viven en ella (los peones acasillados) y por emplear trabajo estacional eventual.

En toda la península de Yucatán, y específicamente en las áreas de población maya de los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, se establecieron grandes haciendas henequeneras, muchas de las cuales lograron permanecer, en forma de cooperativas, hasta que la fibra natural del henequén fue sustituida por las fibras sintéticas en época reciente.

A diferencia de las haciendas de otras partes del país, donde el trabajo lo llevaban a cabo un número constante de trabajadores fijos, llamados peones acasillados, y un número variable en el año de trabajadores eventuales, a menudo más amplio que el de los primeros; las haciendas henequeneras de la Península de Yucatán contaban con trabajadores fijos -casi en su totalidad indigenas mayas- que una vez que ingresaban a la hacienda no tenían oportunidad de abandonarla en razón de las deudas que contraían con el hacendado.

El peonaje, que era el servicio por deudas que existía en todas las haciendas del país en esta época, permitía a las autoridades del lugar reconocer el derecho de un propietario para apoderarse corporalmente de un trabajador que esté en deuda con él, y obligarlo a trabajar hasta que salde la deuda.

Naturalmente, una vez que el patrón obligaba al peón a trabajar, también le imponía las condiciones del trabajo, lo cual significaba que éstas fueran tales que nunca permitían al deudor liberarse de su deuda.

En las haciendas henequeneras de Yucatán el peonaje es llevado a su último extremo, y la razón de ello se encuentra en el hecho de que mientras en otras zonas de México una parte de los intereses se oponían al peonaje y, en consecuencia, ejercían cierta influencia que en la práctica lo modificaba, en la península de Yucatán todos los interesados que dominaban la situación se dedicaban a la explotación del henequén, y cuanto más barato era el obrero, mayores eran las utilidades para todos.

John Kenneth Turner, que realizó una investigación de campo sobre las condiciones de trabajo de los peones indígenas en Yucatán en 1911, aseguraba que: "Los 50 reyes del henequén viven en ricos palacios en Mérida y muchos de ellos tienen casas en el extranjero. Viajan mucho, hablan varios idiomas y con sus familiares constituyen una clase social muy cultivada. Mérida, y todo Yucatán, y aun toda la península, dependen de estos 50 reyes del henequén. Naturalmente, dominan la política de su estado y lo hacen en su propio beneficio. Los esclavos son: 8 mil indios yaquis importados de Sonora; 3 mil chinos

(coreanos) y entre 100 a 125 mil indigenas mayas que antes poseian las tierras que ahora dominan los amos henequeneros".⁴⁸

La mayor parte del salario monetario no era entregado directamente al peón, sino que se abonaba a una cuenta permanente que éste tenía en la tienda de raya de la hacienda y/o lo empleaba en parte para "comprar" raciones extras de maíz a la hacienda misma. Esta compleja forma de remuneración en realidad escondía a los trabajadores fijos, bajo el artificio de un seudosalario, relaciones fundamentales no salariales. A fin de cuentas, el peón acasillado recibía, a cambio de su trabajo, habitación y alimentos, ambos producidos por la hacienda.

Por lo que respecta a la contratación del trabajo eventual en las haciendas henequeneras de Yucatán, Campeche y Quintana Roo, se realizaba a través de prestamistas que en oficinas establecidas en la ciudad de Mérida, lograban que trabajadores libres, empleados y las clases más pobres de la población, en su mayoría indigenas, contrajeran deudas con ellos, aprovechándose de sus necesidades y haciéndoles caer en la tentación de pedir prestado. Este tipo de trabajadores se encontraban solamente como en una tercera parte de las haciendas y era una clase de trabajadores que se creaba enteramente por conveniencia de los dueños de las mismas. Se

⁴⁸ KENNETH TURNER, John, México Barbaro, México, Editores Unidos Mexicanos, 1992, p. 11.

convertian en trabajadores de planta a voluntad del patrón y entonces se les permitia tener a sus familias en la hacienda; estaban obligados a trabajar más de la mitad del año, si se les necesitaba, y durante el tiempo que no trabajaban en la finca no se les permitia buscar trabajo en otros lugares, ni se les dejaba visitar a sus familias. Se alimentaban a cuenta de la hacienda; y del pequeño salario que se les pagaba, una pequeña parte se destinaba a sus familias para que no murieran de hambre. Muchos de estos indigenas eran, de igual forma, empleados como sirvientes personales, como obreros, criados en el hogar o como prostitutas en las principales ciudades de la península de Yucatán. Sin embargo, las condiciones laborales en la hacienda eran peores: la labor principal consistía en cortar las hojas del henequén y limpiar el terreno de las malas hierbas que crecen entre las plantas. A cada peón se le señalaba como tarea cierto número de corte de hojas o de plantas que tenía que limpiar, siendo la tendencia del patrón a fijar cuotas tan altas que el trabajador se veía obligado a llamar a su mujer e hijos para que lo ayudaran; de esta forma, casi todas las mujeres y los niños de la hacienda pasaban una parte de la jornada en el campo.

El endeudamiento aparece como una práctica constante a todo lo largo y ancho del territorio nacional, y "si en el norte la relativa escasez de mano de obra es la que puede explicar esta práctica con el propósito de fijar establemente

el factor productivo más escaso -el trabajo- al factor productivo más abundante -la tierra-, en el sur la práctica del endeudamiento se explica por la fuerte cohesión demostrada por la estructura comunal indígena que contenía la oferta potencial de trabajo para las haciendas".⁴⁹

Ahora bien, no es exagerado afirmar que el liberalismo, que en México pretendió solucionar el problema agrario instaurando la propiedad privada, fue la causa de la desaparición de la propiedad comunal indígena. El proceso de privatización de la tierra fue contrario a la legislación colonial que distingüía y reconocía cuatro diferentes tipos de tierras comunales concedidas a los pueblos: fundo legal, ejido, propios y tierras de repartimientos. En el primero de los casos la explotación de las tierras se realizaba con la concesión de un fundo en posesión familiar, y solamente la tierra de repartimiento se destinaba específicamente a la posesión individual. Por tanto, las únicas tierras de uso verdaderamente común eran los propios, cultivados colectivamente y cuyo producto se destinaba a los gastos del mismo pueblo, sin embargo, los propios eran escasos. Los ejidos, por su parte, se explotaban para fines comunes, como el pastoreo, y junto con las tierras de monte, para el abastecimiento de agua, madera, etc. Fueron estas tierras las primeras en ser enajenadas o usurpadas por las haciendas que estaban en proceso de

⁴⁹ BELLINGERI, Marco, y GIL SÁNCHEZ, Isabel, op. cit., p. 112.

expansión. De igual forma, el fondo legal había sido afectado y los propios se habían vuelto muchas veces urbanos.

A mediados del siglo XIX, la economía de los pueblos del centro, centro-norte y del sur se habían reducido a la explotación de lotes individuales familiares. Sin embargo, en los lugares más alejados e inaccesibles, seguía conservándose la propiedad comunal indígena.

Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 aplicaban la doctrina liberal y los resultados fueron contrarios a lo que se pretendía. Así, el proceso desencadenado por las Leyes de Reforma, provocó que en años sucesivos, especialmente a partir de la década de 1860, desapareciera rápidamente la economía de las comunidades indígenas, liberando la tierra, y sobre todo, el trabajo en ella incorporado, permitiendo, además, su concentración en manos de grandes propietarios quienes pudieron comprar a bajo precio las tierras de las comunidades indígenas.

Siguiendo lo apuntado por Ciro S. Cardoso,⁵⁰ desde el punto de vista económico, lo esencial de la Reforma liberal mexicana está constituido por las medidas y procesos siguientes: a) la Ley Lerdo (junio de 1856; en 1857 extendida a los ejidos), completada por la ley de nacionalización de los bienes del clero (ley dada por Juárez en Veracruz durante la guerra civil, en 1859, y aplicada en 1861), como instrumento de disolución y

⁵⁰ Cf. CARDOSO S., Ciro F., *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 336.

apropiación del patrimonio eclesiástico y de las comunidades indígenas, cuya aplicación fue, hasta el Porfiriato, implacable y casi completa, pese a las revueltas indígenas frecuentes y duramente reprimidas; b) la Ley sobre apropiación de baldíos (1863); . y c) la consagración total del *Laissez-faire* (Constitución de 1857).

En lo agrario, lo anterior propició la venta de las tierras eclesiásticas; atribución de las parcelas comunales a sus arrendatarios a condición de que las compraran según un precio arbitrariamente fijado, o a otros compradores en subasta pública; control sobre la mano de obra rural (ley contra la vagancia de 1857); creación en la misma época de una policía federal -la Guardia de Seguridad- que reforzaba en las zonas rurales las milicias de los estados); y la ley de colonización y terrenos baldíos de 1883 que dio la posibilidad de denunciar tierras vírgenes que pertenecían, en realidad, a los pueblos indios que no lograron imponer sus derechos pues carecían de los títulos respectivos. Ello tuvo como resultado el fortalecimiento del latifundio y el lanzamiento de miles de comuneros indígenas desposeídos al mercado de trabajo, en modalidades y proporciones variadas según las regiones del país.

De esta manera, "el limitado alcance del proceso desamortizador de los bienes eclesiásticos no fue el resultado

más importante de la Reforma; lo fue el abrir la posibilidad de reducir drásticamente la economía de la comunidad indígena hasta llevarla, en los años sucesivos, a su misma destrucción. A pesar de que dicho objetivo no aparece explícitamente como la intención de la lucha, los intereses de liberales tanto de conservadores tendían al mismo propósito, aunque en tiempos y modos diferentes. La expropiación de los terrenos comunales y su absorción por la economía de las haciendas tiene las características de un verdadero proceso de expropiación masiva a los productores directos de sus medios de producción".⁴¹ Esto obligó a los indios a vender su fuerza de trabajo a las haciendas como arrendatarios o peones.

Ante esta situación, muchas comunidades que durante la Colonia habían mantenido su cohesión, fueron víctimas del proceso de privatización de la tierra. Las comunidades indígenas contestaron la agresión provocando revueltas contra las Leyes de Reforma que los despojaban de sus tierras.

Así por ejemplo, la rebelión de los yaquis empezó en 1825 y duró casi un siglo (terminó en 1905, poco antes de estallar la Revolución). Por su parte, los indígenas de Yucatán, dirigidos por el maya Cecilio Chi, provocaron la masacre de blancos en la ciudad de Valladolid, Yucatán, en lo que se conoce como la "guerra de castas" en 1874, impidiendo a través

⁴¹ BELLINGERI, Marco y GIL SÁNCHEZ, Isabel, op. cit., pp. 115-116.

de la resistencia armada y organizada la expropiación de sus tierras durante casi todo el siglo XIX.

En resumen, la ideología liberal, plasmada a través de las Leyes de Reforma, afectó directamente a los indios, ya que proporcionó los medios legales para el despojo de sus tierras, las cuales constituyan el elemento más importante de aglutinamiento de los distintos grupos étnicos del país. Las leyes limitaron su derecho a la posesión de la tierra, obligándolos a dividir sus terrenos y a titularlos bajo el régimen jurídico de propiedad privada.

La desaparición de la propiedad comunal propició el acaparamiento de las tierras de los indios por los latifundistas, ello, a su vez, creó el peonaje indio de las haciendas en nuestro país.

Por otra parte, la filosofía liberal que proclamaba la igualdad jurídica de indios y blancos fue un arma de doble filo.

Al vivir los indios en un sistema que a todas luces preconizaba la desigualdad, se tiene entonces que la igualdad jurídica proclamada provocó la institucionalización de la desigualdad. Mediante los principios constitucionales de igualdad se otorga a los indios la calidad de ciudadanos mexicanos en igualdad de condiciones ante los mestizos y los blancos, sin embargo, al permanecer inalteradas las estructuras que situaban al indígena en el peldaño más bajo de la escala

social, se le obligaba a permanecer de hecho en ese lugar a pesar de la "libertad" que le confería los mismos derechos que los blancos, pero que éstos conocían mejor que él.

Esta desigualdad fue creciendo a medida que en México fue desarrollándose el capitalismo con todas sus contradicciones. "Al principio de la época colonial fueron establecidas las leyes tutelares porque se consideraba que los indígenas eran seres inferiores. Pero al cabo de tres siglos de coloniaje, estas leyes sirvieron para mantener y fijar esta inferioridad. En consecuencia, al ser declarada la igualdad jurídica, el indígena se hallaba en un estado efectivo de inferioridad con respecto al resto de la población en todos los dominios de la vida económica y social".¹²

El constitucionalismo, a partir de 1924, conforma lo que ya propiamente puede llamarse derecho positivo mexicano, y establece la estructura republicana y federal. Sin embargo, en toda la obra constitucional es ignorado el indígena; y aunque no participa en la elaboración de las leyes, ni las conoce, se le aplica y le afecta en su vida social, económica, política y cultural.

De esta forma, las leyes liberales, que proclamaban la igualdad jurídica de todos los mexicanos, se convierten en algo

¹² STAVENHAGEN, Rodolfo, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México, Editorial Siglo XXI, 13^a edición, 1980, pp. 247-248.

ficticio para la casi totalidad de los indios que no hablaban español; eran analfabetas y no gozaban de sus derechos civicos.

La filosofia liberal del siglo XIX profundizará entonces el colonialismo económico y cultural, importando nociiones totalmente ajenas al mundo no occidental: privatización de la tierra, individualismo, etc., que según los líderes de la época, son las únicas formas de hacer progresar a un país. Sin embargo, dentro del contexto económico, tal como se lo quería desarrollar en nuestro país, no requería la libertad y la igualdad de derechos acordadas a los trabajadores y a la población indígena; por el contrario, las formas de acumulación compatibles con la estructura económico-social y con los vínculos internacionales del momento suponían la posibilidad de mantener a la mayoría de la población en situación de inferioridad de derechos y sin posibilidad alguna de influir en las decisiones. Por otro lado, la ideología y las instituciones liberales sí proclamaban la libertad y la igualdad: de ahí las ambigüedades y contradicciones del Estado liberal, entre los principios afirmados en la teoría y la realidad de la opresión social.

La era republicana, que introduce la formación de nuevos Estados con miras a transformarlos en verdaderos "estados-nación", significa, de manera objetiva, un empeoramiento de la situación de los indios con respecto a la época colonial. De esta manera, puede notarse que el

liberalismo, ideología "progresista" de la época, se aplicó con la convicción de beneficiar a los pueblos en el contexto de que había que consolidar las jóvenes naciones independientes integrando dentro de cada nuevo Estado, los distintos pueblos que las formaban. De ahí que sea importante analizar, hasta qué punto puede afectar una idea importada, que se aplica a una realidad diferente a aquella en que se concibió.

Así, las comunidades indígenas sobrevivieron a la Independencia. Como resultado de ésta se abolió la categoría legal del "indio" y su condición tributaria. Únicamente en la segunda mitad del siglo XIX, con las leyes de desamortización que abolieron las tierras comunales, se destruyó la base económica de las comunidades. Al destruirse, de igual forma, la simbiosis que había existido durante tres siglos entre comunidad indígena y hacienda, se provocó el proceso de concentración de la propiedad, lo que llevó a un dominio absoluto de la hacienda. Esto significó la desintegración de muchas comunidades. Sin embargo, las leyes de desamortización no llegaron a implantarse en todas las regiones, y parece que en 1910 todavía existía un 41 por ciento de las comunidades que aún conservaban la tenencia comunal, aunque sobre una base ilegal. La persistencia de la comunidad indígena hasta la actualidad, con las profundas transformaciones que sufrió a partir del siglo XIX y en la época posrevolucionaria, da una relevancia actual a los planteamientos que se están haciendo a

lo largo de la presente investigación, así como una justificación plena al estudio de estas comunidades.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN INDIGENISTA INTEGRADORAS EN EL ESTADO DE CAMPECHE

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN INDIGENISTA INTEGRADORAS EN EL ESTADO DE CAMPECHE

SUMARIO: 3.1. Antecedentes; 3.2. La Revolución Mexicana de 1910 y el indigenismo; 3.3. El indigenismo contemporáneo en México; 3.3.1. La política indigenista oficial en México; 3.3.2. El Instituto Nacional Indigenista; 3.3.3. Efectos de la política de asimilación e integración en el estado de Campeche.

3.1 Antecedentes

La situación actual de los indígenas mayas del estado de Campeche, al igual que en todas las regiones del país donde existen grupos indígenas, tiene sus antecedentes en las legislaciones colonial y de la época independiente.

Gran parte de lo que ahora son los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, estaba integrado en un régimen político altamente estructurado sobre el cual ejercía su dominio el pueblo maya. Los estudiosos han demostrado que si bien los pueblos que vivían en este extenso territorio tenían niveles diferentes de desarrollo económico, también es cierto que existían sistemas de reglamentación y normatividad de las relaciones sociales que hoy en día llamaríamos estructuras jurídicas. En la actualidad existen vestigios de estas estructuras, aunque a lo largo del tiempo hayan podido mezclarse con elementos de la legislación colonial y aun republicana.

El régimen jurídico del pueblo maya, al igual que el de los otros pueblos indígenas del país, fue modificado radicalmente por la legislación colonial; estos cambios impuestos por los colonizadores tuvieron efectos nefastos sobre la vida de las comunidades prehispánicas.

Los primeros tiempos de la Colonia se caracterizan por una política de feroz represión hacia los naturales conquistados que impulsa a estos últimos al exterminio o a la esclavitud.

Los conquistadores llegaron al exceso de reducir a los indios a la calidad de animales bajo el pretexto de que no poseían alma, raciocinio, ni fe católica, no obstante que fueron declarados seres humanos libres, subditos directos del rey.

Esta política de残酷 tuvo mayores efectos en la península de Yucatán, donde la dominación ejercida por los oficiales de gobierno, la explotación de los encomenderos y la estricta vigilancia de los frailes sobre sus costumbres, además del pago de tributos y del trabajo forzado obligaron a grandes masas de indígenas mayas a refugiarse en las selvas donde formaron pequeños asentamientos dispersos que fueron evolucionando hasta convertirse en comunidades que sobrevivian gracias a los alimentos que podían obtener directamente del medio, a través de la caza y de la recolección de plantas comestibles, miel, aceite, semillas, etc., hasta que podían cosechar lo sembrado en sus nuevas comunidades.

Pero también, a lo largo del periodo de dominación española, existieron voces y hasta políticas en favor del

indigena en lo individual o en lo social; quedan ahí, como ejemplos, las Leyes de Indias, filantrópicas y justas en teoría, pero que dieron malos resultados en la práctica; el aislamiento del indio para protegerlo, lo que propició su alejamiento de la vida nacional; la célebre polémica de Las Casas contra Sepúlveda o la labor de Pedro de Gante, fundador de la primera escuela española para indigenas, entre otros.

Por otra parte, el movimiento armado de Independencia libera a la tierra conquistada del yugo de la Corona, negando su raíz española y exaltando el glorioso pasado indígena del cual hace heredera a la joven patria mexicana. Durante estos primeros tiempos del México Independiente no se consideró la existencia del indígena más allá de la simple "cosa", a pesar de que la mayoría de las masas combatientes estuvieron formadas por indios.

Los pensamientos y deseos de Morelos para una nueva nación, plasmados en documentos tales como "Los Sentimientos de la Nación", suscrito el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, y la Constitución de Apatzingán aprobada el 22 de octubre de 1814, aunque bien intencionados en cuanto a la proscripción para siempre de la esclavitud y la distinción de castas, y la declaración de la igualdad de todos los hombres ante la ley y la abolición de privilegios, constituyó para los indigenas una fórmula artificial de nación, pues los pueblos indios conformaban varias naciones que no se podían confundir en una sola, por virtud de un decreto que tendiera el velo de

una igualdad ficticia, que implicaba negar diversidad, tradiciones, idiomas, derecho, etcétera.”

Sin embargo, al amparo del triunfo independentista, “las castas coloniales habían roto la cincha y el mestizaje se propagó; los conductores, criollos ponderaron las virtudes mestizas con la misma metodología de las “Moralidades” en los atrios, y para mejorar la “raza”, debía cruzarse con sementales europeos, por eso la nueva colonización recomendaba importar garañones”.⁵³

El naciente patriotismo mexicano aspira a lograr la armonía y la concordia de elementos separados para ser una verdadera nación; de ahí que el ideal de nación implique la unidad de origen, de religión, de tipo, de costumbres, de lengua, de deseos y de aspiraciones. “El americano vuelve los ojos hacia su propio país; y si se acusa en él la diversidad y el desgarramiento, es porque así lo ve el mestizo desde su locación espiritual. Él representa la aspiración a la homogeneidad nacional; la necesidad de unión entre los elementos de un pueblo heterogéneo no hará más que simbolizar su propio ideal. México se le aparece como diversidad radical en tensión hacia la unidad, porque tal visión responde exactamente a su proyecto”.⁵⁴

⁵³ Cfr. LARIOS, Enrique, “Jurisdicción y entidades indígenas”, Aspectos Nacionales e Internacionales sobre derecho indígena, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 25.

⁵⁴ MELGAREJO VIVANCO, José Luis, “El indigenismo en México”, México Indígena, México, Instituto Nacional Indigenista, número especial de aniversario, diciembre de 1978, p. 181.

⁵⁵ VILLORO, Luis, Los grandes momentos del indigenismo en México, México, SEP, Lecturas Mexicanas, num. 103, 2a. Serie, 1987, p. 182.

Como puede notarse, desde que México surgió como nación moderna, la solución legalista no corresponde a la realidad histórica. El pensamiento de los liberales manifestando la esperanza de formar una nación uniforme y que se expresa con la desaparición de los indios, queda sin sustento y nuevamente vuelve a quedar en las aspiraciones de los ideólogos, como una ilusión, más que como una transformación de la realidad.

La política de mestizaje de la nación mexicana alcanza su grado máximo con la ley de colonización de 1875 que distingue la época del porfiriato. "Era la época del incipiente nacionalismo mexicano, y para conseguir la unidad nacional el gobierno juzgó oportuno atraer a colonos europeos que introdujesen nuevas técnicas, reduciendo al mismo tiempo el peso específico de la población india y, por lo tanto, "blanquear" el país mediante un proceso de mestizaje que ya se iba vislumbrando como única solución al problema indio".³⁶

Como ya se apuntó, hubo durante el siglo XIX algunas leyes que protegían a las comunidades indígenas, pero en general prevaleció la tendencia liberal destructora de las entidades indias que provocó los levantamientos indígenas de esa época. Para fortalecer el poder de los terratenientes criollos y mestizos, el gobierno expedió decretos para organizar la defensa militar contra los indios no sometidos en numerosos estados del norte y del sureste del país. Esto provocó la gestación e inicio de la sublevación popular o guerra civil,

³⁶ BARRE, Marie-Chantal, op. cit., p. 60.

llamada "guerra de castas" en Yucatán. "La actitud de la clase dominante de hacer sufrir y humillar al indígena, quien a pesar de haber obtenido su liberación, en virtud de la Independencia de nuestro país en 1821, continuaba en la esclavitud, puede considerarse como una de las causas principales de la sublevación indígena de 1847. Causas importantes fueron también el despojo de las tierras indígenas por blancos y las miserables condiciones económicas agravadas por las contribuciones religiosas y estatales".⁷ Para el otoño de 1849 el ánimo de los indígenas había decaído y únicamente se limitaban a defenderse cuando eran perseguidos por las frecuentes expediciones. Dicho decaimiento ha sido explicado por los investigadores, atribuible al hecho de que siendo los mayas un pueblo agricultor, los rebeldes necesitaron con urgencia las cosechas de sus campos para la sobrevivencia de ellos y de sus familias.

Tampoco hubo durante esta época una legislación indigenista a nivel nacional, sin embargo, varios estados de la república expidieron leyes concernientes a las poblaciones indígenas locales. Basta citar el ejemplo del Gobierno del Estado de Chihuahua que en 1906 decretó una ley para el "mejoramiento de la raza tarahumara" que tenía por objetivo promover todo lo concerniente a la "civilización" de los indios, incluso al deslinde y fraccionamiento de sus tierras comunales.

⁷ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, "Campeche, frente a las murallas, un tesoro marino", op. cit., pp. 201-203.

Ante esta agresiva política de mestizaje, las comunidades indígenas continuaron defendiendo de manera callada pero efectiva sus tierras, sus costumbres, sus lenguas, etc. Esta actitud del indígena redobló, entonces, el empeño nacionalista de seguir modelos europeos que a la larga provocaron que el espíritu de lucha y resistencia del indio se sumara al descontento social de la población mestiza que desembocó en el estallido de la Revolución Mexicana en 1910.

3.2 La Revolución Mexicana de 1910 y el indigenismo

Todos aquellos que hayan estudiado o simplemente leído la historia patria, pueden notar que el periodo revolucionario trata a los indios como simples campesinos, sin hacer la distinción entre los indígenas y los no indígenas. La razón de este hecho se encuentra en el sentido mismo de la lucha armada; la batalla ahora no es por el nacimiento de una nueva nación, sino por las reivindicaciones socioeconómicas y políticas de un pueblo que se cree ya integrado y homogeneizado por la política de mestizaje de la época del México independiente. Sin embargo, y aun con la omisión del vocablo indígena en la lucha armada, la Revolución Mexicana de 1910 recoge las demandas de restitución de tierras de los campesinos indígenas y no indígenas de nuestro país, y al término de ésta se abren nuevos caminos a la política indigenista en México.

Cuando en 1910 Porfirio Díaz trató de hacerse reelegir por octava ocasión para la presidencia de la República, encontró

franca oposición en Francisco I. Madero y su partido antireelecciónista cuya acción sería decisiva en el desencadenamiento de la revolución. Ante la negativa de Díaz a retirarse de la presidencia, Madero publicó el 5 de octubre de 1910 el Plan de San Luis Potosí, que tuvo una repercusión enorme, ya que declaraba nulas las elecciones y llamaba a las armas al pueblo mexicano.

El Plan de San Luis abordaba el problema agrario, lo cual atrajo la atención de los campesinos. Sin embargo, éstos se decepcionaron pronto al comprobar que Madero demostraba un idealismo respecto a los problemas nacionales, que no correspondía a la realidad. Basta, en este sentido, transcribir la cita que Lucio Mendieta y Núñez hace de una declaración del propio Madero a la prensa en 1912:

Con tanta insistencia han repetido algunos periódicos, y muy especialmente el que usted tan acertadamente dirige (*El Imparcial*), que en las promesas de la Revolución figuraba el reparto de tierra al proletariado que estarían en manos de algunos privilegiados, así como el reparto de tierras entre los proletarios. Quiero de una vez por todas rectificar esa especie. Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis Potosí y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los programas de gobierno que publiqué después de las convenciones de 1910, 1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho a decirme que no he cumplido mis promesas. Siempre he abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente.⁵⁸

Con Madero en el poder no se produjeron los cambios sociales que esperaban los campesinos que lo habían apoyado y

⁵⁸ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porrúa, 1964, p. 171.

que se interesaban muy poco en los problemas de elecciones y de libertades formales. No se disolvió el ejército y los cuadros administrativos del porfirismo permanecieron en sus puestos. Aunque el poder político formal había cambiado de manos, el poder real seguía controlado por los grandes hacendados y las empresas extranjeras. Ello hizo evidente que Madero no podría aplicar las leves reformas agrarias que había inscrito en el Plan de San Luis Potosí y por cuya realización se habían movilizado en favor suyo las masas campesinas.

Debido a la situación anterior, el movimiento agrarista de Emiliano Zapata tuvo resonancia nacional; con él, los indígenas participaron activamente en la revolución que, más adelante, logró restaurar los ejidos, una de las reivindicaciones del Plan de Ayala zapatista.

Este plan publicado el 28 de noviembre de 1911 tuvo una amplísima difusión. Sirvió como catalizador para el estallido de la revolución campesina en México, y contenía una serie de principios que según Zapata debían normar toda transformación agraria. En base a ello y para efectos de ilustrar el espíritu del mismo se transcriben los siguientes puntos:

6º. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de esos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados por mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en las manos, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7º. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisán, sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura, por estar monopolizadas en unas cuantas manos, las tierras, montes y aguas; por esta causa, se expropiarán previa indemnización, de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellos, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México, obtengan ejidos, colonias y fundos legales para pueblos y campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

8º. Los hacendados, científicos o caciques que se opongan directa o indirectamente al presente Plan, se nacionalizarán sus bienes, y las dos terceras partes que a ellos correspondan, se destinarán para indemnizaciones de guerra, pensiones de viudas y huérfanos de las víctimas que sucumban en las luchas del presente Plan.⁹

El apoyo que tuvo el Plan de Ayala por parte de los campesinos fue tan grande, que el 30 de abril de 1912 Emiliano Zapata efectuó la primera restitución de ejidos cumplida oficialmente en virtud de la nueva legalidad encarnada en dicho Plan. Ello provocó una violenta respuesta por parte de los hacendados que, apoyados por las tropas federales, pronto formaron grupos armados destinados a combatir a los campesinos sublevados procediendo a deportaciones en masa. A pesar de las presiones militares que sufrián, Zapata y sus seguidores nunca renunciaron a ninguna de sus reivindicaciones, lo que hizo que el poder central se viera obligado a ceder bajo la presión de la sublevación campesina.

Es en este momento cuando por fin se habla y se reconoce la presencia e importancia de la población indígena en la lucha revolucionaria, es el diputado Luis Cabrera, quien por primera

⁹ SILVA HERZOG, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972, tomo I, pp. 290-291.

vez propone ante la Cámara de diputados la entrega a los indígenas de sus ejidos para evitar que éstos engrosaran las filas del zapatismo, y quien habla de la restitución de los ejidos a las comunidades:

La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños y medianamente grandes propietarios [...] Pero antes que la protección a la pequeña Propiedad rural es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas [...] Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesitan para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de utilidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas.⁶⁰

Esta primera tentativa de conciliación es rechazada por los latifundistas quienes responden con las armas a las reivindicaciones campesinas.

Posteriormente, es precisamente esta demanda de restitución de tierras la que obliga al presidente Carranza a promulgar, primero, el decreto del 12 de diciembre de 1914 conocido como Plan de Veracruz. Este, no logró conquistar al campesinado ni quitar a los zapatistas el ideal agrario. Rápidamente y ante esta situación se promulgó la ley del 6 de enero de 1915, la cual sí tuvo un impacto considerable. Esta ley no sólo preveía la restitución de las tierras a las comunidades indígenas sino que también organizaba el aparato administrativo encargado de su distribución. Además indicaba

⁶⁰ CABRERA, Luis, *Obres completas*, México, Ed. Oasis, 1972, tomo I, p. 139.

concretamente las modalidades de restitución de las tierras a las comunidades. Esta ley constituyó el pilar de la Constitución de 1917.

De todos modos, y en términos generales, puede decirse que el régimen carrancista aplicó, aunque muy suavemente y con bastante reticencia, el decreto de reforma agraria. "En realidad, bajo el régimen de Carranza las distribuciones de tierras correspondían menos a una decisión libre del ejecutivo que al reconocimiento por su parte de las ocupaciones de tierra realizadas por los campesinos. La mayor parte de los títulos distribuidos en aquella época no son más que la investidura legal de apropiaciones espontáneas. Por lo demás, Carranza se esforzó cuanto pudo por frenar la reforma agraria. Ciertamente, la oligarquía terrateniente había perdido la dirección política del Estado y la burguesía en el poder se veía obligada a hacer concesiones muy amplias al campesinado pobre y a la clase obrera. Los representantes de la oligarquía controlaban todavía buen número de organismos oficiales y aunque cinco años de guerra revolucionaria los habían puesto rudamente a prueba, tenían todavía una gran fuerza económica en los latifundios, prácticamente intactos".⁶¹ Al cabo de cinco años de régimen carrancista, eran apenas unos cuantos miles de campesinos los que habían recibido una parcela de tierra, cuando eran millones los que habían luchado para tal fin.

⁶¹ GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Ed. ERA, 1991, p. 88.

El 16 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente a realizarse en Querétaro, el cual debía reformar la Constitución de 1857 y en particular elaborar el artículo 27, que trata sobre el problema agrario, y que se tendrá oportunidad de analizar más adelante en esta investigación.

No hay duda que la presencia y participación activa de los indígenas en esta revolución social provoca un cambio radical en las políticas indigenistas mexicanas, pues su papel en la lucha puso de manifiesto los problemas económicos de la población india, especialmente en lo referente a la tierra, consecuencia del proceso de privatización llevado a cabo durante el siglo XIX.

Con la culminación de la lucha armada de 1910 empieza una nueva etapa de la política indigenista en México que presenta múltiples matices y fáctetas.

3.3 El indigenismo contemporáneo en México

El indigenismo, definido "como aquel conjunto de concepciones teóricas y de procesos concenciales que, a lo largo de las épocas, han manifestado lo indígena",⁴² surge como tal durante el segundo cuarto del siglo XX a raíz de prácticas y enfoques diversos que poco a poco fueron tomando cuerpo, se fueron elaborando como una justificación teórica y finalmente cuajaron en diversas estructuras institucionales.

⁴² VILLORO, LUIS, *op. cit.*, p. 15.

La filosofía dominante del indigenismo mexicano, surgido a raíz de la Revolución de 1910, era la idea de la integración, asimilación o civilización de los indios, siempre considerados como sectores aislados, atrasados, no incorporados a la población ni al progreso nacional.

Con base en lo anterior es oportuno señalar en este punto que, de acuerdo con el maestro Stavenhagen⁴³, los lineamientos generales que han servido de base a la política indigenista de integración, han tenido sustento a partir de los siguientes enfoques: el culturalista, el clasista y el colonialista.

El enfoque culturalista hace énfasis en los rasgos culturales de los grupos indígenas representados por sus lenguas, vestidos, costumbres y las instituciones sociales comunitarias contrastándolas con la cultura dominante también llamada nacional. Desde este punto de vista, se reconoce que el atraso económico de los indios es el resultado de factores inherentes a las propias culturas indígenas. De tal suerte que las prácticas agrícolas tradicionales, la medicina popular, la economía de prestigio o ceremonial que sustraen recursos para la inversión y el uso predominante de la lengua indígena impide el desarrollo económico de los indígenas en el contexto de la vida nacional.

De acuerdo a este enfoque se han propuesto soluciones que preconizan el cambio cultural o la aculturación de los grupos

⁴³ Cfr. STAVENHAGEN, Rodolfo, "Clase, Etnia y Comunidad", *Méjico Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, número especial de aniversario, diciembre de 1978, pp. 97-100.

indigenas a la cultura dominante; esto es, la incorporación o integración de los indigenas a la vida nacional. Con ello se busca la desaparición de las culturas indigenas porque su existencia representa no solamente un impedimento para el desarrollo de la comunidad indígena misma, sino que incluso constituyen un obstáculo a la integración y al desarrollo nacional. De acuerdo a este enfoque, el progreso de la nación se sustenta en la eliminación de las culturas indigenas y debe basarse en el fomento de una sola cultura nacional homogénea: la mestiza.

Se preconiza, mediante este enfoque, que una vez superado el escollo de las diferencias culturales, las comunidades indigenas podrán salir rápidamente del atraso económico en que se encuentran, pudiendo aprovechar los distintos programas de desarrollo económico y social que lleva a cabo el gobierno federal en las zonas rurales del país.

El enfoque clasista considera por su parte, que la gran mayoría de la población indígena compuesta de campesinos pobres, de jornaleros agrícolas, de artesanos o de trabajadores eventuales son explotados por las clases dominantes, por lo que la base fundamental de la pobreza de esas comunidades se encuentra en la explotación económica a la que han estado sujetos desde hace siglos. Esta explotación es más aguda debido precisamente a las características culturales que los definen como indigenas, dada por su situación de clase, es decir, con respecto a los medios de producción.

Desde este punto de vista, los indios luchan por sus reivindicaciones económicas; "como campesinos sin tierras luchan por la aplicación de la reforma agraria; como campesinos pobres luchan por obtener crédito, asistencia técnica, recursos productivos y precios justos por sus productos; como artesanos demandan acceso a los insumos y los mercados y procuran la eliminación de intermediarios y usureros; como jornaleros y trabajadores exigen empleos, el pago de salario mínimo, el respeto a sus derechos laborales y las prestaciones de los trabajadores".⁴⁴

Este enfoque considera que el hecho de ser indígena complica su situación de clase, haciendo más difícil su lucha clasista y dificultando la plena adquisición de una clara conciencia de clase. De ahí que se derive entonces, una marginalidad que los obliga a ocupar los escasos más bajos en la estratificación social, tanto al interior de cada clase como en el sistema de clase mismo. El jornalero y el campesino indígena son más explotados como jornalero y como campesino precisamente porque son indígenas y porque son oprimidos culturalmente. Por ello, la distinción entre campesinos y jornaleros indígenas y no indígenas tiende a fraccionar a las clases sociales, a dividir sus intereses de clase y, en consecuencia, a retrasar el desarrollo de la lucha de clases en el país.

⁴⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo, "Clase, Etnia y Comunidad", op. cit., p. 98.

El enfoque clasista, al igual que el culturalista, considera a las comunidades indígenas como un obstáculo a la deseada integración nacional, pero ahora desde el punto de vista de la integración clasista de la sociedad. Se propone como solución al atraso y la pobreza en que vive el indio, una pronta proletarización de los campesinos indígenas, que trae como consecuencia el rompimiento de sus vínculos culturales con su comunidad y su incorporación plena y llana a las filas del proletariado nacional; por tanto, el progreso de la nación también pasa necesariamente por la eliminación de las culturas indígenas, desapareciendo dicho "problema indígena" mediante la lucha de clases y la liberación del proletariado nacional.

El enfoque colonialista, por su parte, constituye una variante del enfoque clasista. Afirma que la supervivencia en la formación social mexicana de un modo de producción pre-capitalista, articulado y subordinado al modo de producción capitalista dominante, se encuentra representado en la existencia de más de cincuenta grupos lingüísticos indígenas en el país.

En este enfoque, el aspecto cultural desempeña un papel fundamental, ya que el modo de producción pre-capitalista se caracteriza en lo social y cultural por los diversos elementos de la comunidad indígena. Esta situación es el resultado histórico del proceso de conquista y coloniaje, y la persistencia de las comunidades indígenas, asociada a la supervivencia de un modo de producción pre-capitalista, ambos

subordinados al modo de producción capitalista y a la cultura nacional dominante, se conocen como colonialismo interno. Conforme se extienda el modo de producción capitalista dominante, tenderá a desaparecer el modo de producción pre-capitalista, así como los elementos culturales indígenas que están asociados a él. Las relaciones coloniales serán sustituidas por las relaciones de clase características del sistema capitalista.

La solución que propone el enfoque colonialista al problema de la subordinación colonial de las comunidades indígenas se plantea, en consecuencia, como la necesaria desaparición del modo de producción pre-capitalista y la modernización de las relaciones económicas. "En este proceso históricamente inevitable, tenderían también a desaparecer las características culturales indígenas de las comunidades que se verían progresivamente integradas a la cultura mestiza característica del modo de producción capitalista dominante".⁶⁶ Sin embargo, si se diera, por el contrario, una transformación total de la sociedad mexicana en una nueva estructura socialista, donde el modo de producción pre-capitalista no fuera absorbido por el capitalismo dominante, sino se disolviera en esta nueva estructura socialista de la nación, entonces no tendrían por qué desaparecer los elementos distintivos de las culturas indígenas, una vez que ya no serían

⁶⁶ STAVENHAGEN, Rodolfo, "Clase, Etnia y Comunidad", op. cit., p. 99.

estigma asociado a las diversas formas de explotación económica pre-capitalista.

En resumen, el indigenismo mexicano contemporáneo ha considerado al "problema indígena" desde dos aspectos:

Por un lado, existía el reconocimiento de que las comunidades indígenas eran víctimas de explotación y opresión que provocaba la extrema pobreza en que vivían. Sin embargo, estas precarias condiciones socioeconómicas no se atribuían generalmente a la naturaleza del sistema socioeconómico vigente, sino más bien a las características culturales de los propios indios.

Por otra parte, se consideraba, al igual que las corrientes vigentes en el siglo XIX, que la existencia de una numerosa población indígena, dividida en múltiples lenguas y culturas, constituyía un obstáculo a la integración y la unidad nacional así como al progreso y al desarrollo de la nación en su conjunto.

Estas dos consideraciones -la primera desarrollada principalmente por antropólogos y que marcó las pautas con que se desarrolló el indigenismo oficial- configuyeron para caracterizar los objetivos y las metas tanto de las instituciones indigenistas nacionales, como en el ámbito latinoamericano a partir de los años treinta.

Esta propuesta de incorporar al indígena supone entonces, que tiene que abandonar cualquier ideal exclusivo de su raza o

de su clase, para que acepte sin reparos la dirección mestiza y una nueva forma de dominación.

De esta forma, el eje principal en que girará la redención, la salvación del indio en México y en toda Latinoamérica a partir de las ideas expresadas por los pensadores del siglo XX, será el de la urgente integración de estos pueblos con la finalidad de edificar naciones homogéneas culturalmente.

Bajo los principios de asimilación e integración se orientarán las políticas indigenistas a partir del siglo XX en todo el territorio nacional, principios que en la actualidad aún constituyen el soporte del indigenismo en el estado de Campeche.

Acorde con esta política integracionista, y a raíz de la Revolución, surge una serie de organizaciones que en cierta medida realizaban funciones indigenistas. En el año de 1921 se crea el Departamento de Educación y de Cultura para la Raza Indígena; en 1923 las escuelas rurales fueron convertidas en "Casas del Pueblo". En 1924 se funda el primer internado indígena llamado "Casa del Estudiante Indígena", el cual fue convertido más tarde en el "Internado Nacional de Indios", que fue clausurado en 1933. En 1925 se crea el "Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena", que sirvió de base para la creación de las Escuelas Normales Rurales ubicadas estratégicamente en cada región indígena del país. Claro ejemplo de ello lo constituye la Escuela Normal

Rural "Justo Sierra Méndez", ubicada en la zona indígena maya del "Camino Real" en el estado de Campeche, la cual, desde su fundación en el año de 1930, ha logrado con eficacia los objetivos propuestos por la política de asimilación e integración del indigenismo oficial en toda la península de Yucatán.

El mandato presidencial de Lázaro Cárdenas (1934-1940) ocupa un lugar preponderante en la historia de la política indigenista. En 1935 el gobierno de Cárdenas crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, que debía actuar como institución de defensa y procuración de los núcleos indígenas, además de encargarse de coordinar los esfuerzos de las distintas dependencias del Ejecutivo en favor de esa población. La Secretaría de Educación, mientras tanto, creó en 1937 el Departamento de Educación Indígena.

El indio representó uno de los temas favoritos del régimen de Cárdenas y, gracias a él, adquirió una nueva dignidad, especialmente con el nuevo impulso de la reforma agraria y la restauración de los ejidos en 1936. Acciones tales como la creación del Banco Ejidal que permitía obtener los préstamos necesarios para el desarrollo de los ejidos, y los estudios de las condiciones de trabajo que hacían los inspectores laborales enviados a las fincas por el gobierno de Cárdenas, hacen aparecer a éste como el gran restaurador de la propiedad colectiva de los indios. Desafortunadamente, gran parte del

apoyo que el gobierno de Lázaro Cárdenas prestó a los ejidos fue desapareciendo con el fin de su mandato presidencial.

3.3.1 La política indigenista oficial en México

Los antecedentes del indigenismo oficial en México se encuentran en la década de los años treinta en varias conferencias y congresos interamericanos. Así por ejemplo, la Primera Convención Internacional de Maestros llevada a cabo en Buenos Aires en 1918 recomendó la incorporación de los indígenas a la cultura moderna. Por su parte, la VII Conferencia Panamericana efectuada en Montevideo, en 1933, expresó el deseo de que se celebrara una Conferencia Interamericana de expertos en asuntos indígenas, resolución ratificada por el VII Congreso Científico Americano que se llevó a efecto en México en 1935. Posteriormente, también en México en el año 1937, la Primera Conferencia Panamericana de Educación aprobó la organización de un Congreso Continental para estudiar el problema de los indios en los países de América Latina. Finalmente, la VIII Conferencia Panamericana reunida en Lima en 1938 decidió patrocinar la celebración de un congreso indigenista interamericano.⁴⁴

Este primer Congreso se llevó a efecto en el mes de abril de 1940 en Pátzcuaro, Michoacán, siendo presidente de la República el general Lázaro Cárdenas. Con esta convocatoria,

⁴⁴ Cf. STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, pp. 106-107.

Cárdenas logró que se reconociese la continentalidad del problema, aunque para solucionarlo se acatasen las tesis integracionistas, según las cuales el indio tenía que integrarse totalmente a la nación mexicana. De igual forma, sirvió para que los gobiernos de América Latina tomaran conciencia de la cuestión india, pero oficializando la política integracionista del indigenismo.

Este primer congreso indigenista en Pátzcuaro establece, en una declaración solemne incluida en el acta final, los siguientes condicionantes de la política indigenista:

- a) El respeto a la personalidad y a la cultura indígena;
- b) El rechazo a los procedimientos legislativos o prácticos que tengan origen en conceptos de diferencias raciales con tendencias desfavorables para los grupos indígenas;
- c) Igualdad de derechos y de oportunidades para todos los grupos de la población americana;
- d) Respeto a los valores positivos de la cultura indígena;
- e) Facilitar a los grupos indígenas su elevación económica y la asimilación y el aprovechamiento de los recursos de la técnica moderna y de la cultura universal;
- f) Toda acción que se intente sobre la comunidad indígena deberá contar con la aceptación de la comunidad.⁶

⁶ Cfr. MARROQUÍN, Alejandro, *Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Sección de Investigaciones Antropológicas, ediciones especiales: 76, 1977, p. 19.

A partir de este momento, los países de América Latina reconocen la existencia de una "problemática indígena" que tiene como única solución la integración y la aculturación. A partir de este momento los pueblos indígenas dejan de ser considerados racialmente inferiores a la población blanca o mestiza, pero las culturas indígenas se juzgan como atrasadas, tradicionales e incapaces de conducirse hacia el progreso y la modernidad. Más aún, la existencia de una diversidad de culturas indígenas, distintas a la cultura dominante, occidental y urbana de los que detentan el poder económico y político, es considerada como un obstáculo a los esfuerzos por lograr la unidad nacional y el desarrollo.

Posterior al primer Congreso Indigenista de Pátzcuaro, se han llevado a efecto otros ocho en diferentes fechas y países de América, sin embargo, no es propósito del presente trabajo analizar cada uno de ellos en razón de que, como ocurre frecuentemente con eventos de esta naturaleza, las actas finales y resoluciones de los diferentes congresos indigenistas interamericanos suelen repetir planteamientos hechos en congresos anteriores y reafirmar postulados ya aprobados con anterioridad. Oportuno es señalar, en cambio, que en las actas de los nueve congresos indigenistas se encuentran puntuizados los aspectos esenciales de la política, la estrategia, las investigaciones y los lineamientos para la acción en los diversos campos y sectores del indigenismo interamericano. En ellos se habla sobre problemas de propiedad y tenencia de la

tierra, reforma agraria, problemas educativos, de técnicas de producción y problemas de comercialización de productos, de la vivienda rural, higiene, alimentación y salud. Ocasionalmente se hace referencia a la legislación y al derecho indígena. Se señala también los lineamientos de las políticas y estrategias en materia de integración social y cultural.⁴⁸

Desafortunadamente la mayoría de las resoluciones y acuerdos de estos Congresos son expresión de las buenas intenciones de los delegados asistentes, mas no reflejan necesariamente las políticas reales llevadas a cabo por los gobiernos. Y si a esto se le agrega la circunstancia de que las resoluciones de los congresos indigenistas interamericanos no son obligatorias para los países americanos, ni siquiera para los gobiernos que las suscriben, entonces se tiene un panorama poco alentador en cuanto al cumplimiento de sus resoluciones.

Subsiste, de cualquier manera, la idea de que la solución encontrada tiene su sustento en la aculturación, asimilación, incorporación o integración de las comunidades indígenas a la llamada cultura nacional. Con este propósito, los gobiernos han establecido instituciones especializadas y han puesto en práctica políticas específicas en los campos educativos, cultural, económico y social, que para el caso de México, han sido instrumentadas y llevadas a cabo por el Instituto Nacional Indigenista.

⁴⁸ Cfr. STAVENHAGEN, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en....*, op. cit., p. 108.

3.3.2 El Instituto Nacional Indigenista

El organismo oficial que, de acuerdo con la convención de 1940, es el encargado de promover la política indigenista en nuestro país es el Instituto Nacional Indigenista (INI). Fue creado por Decreto legislativo el 4 de diciembre de 1948.

Organismo de investigación, consulta, ejecución e información comprende cinco departamentos especializados: educación, sanidad, agricultura, comunicaciones y asuntos jurídicos.

Su creación, como organismo descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica propia, demuestra la preocupación del gobierno por dar al problema indígena una solución integral en la que debían participar todas las oficinas gubernamentales que de alguna manera tuvieran relación con dicha población. Su finalidad principal es investigar sobre los problemas de las comunidades, tratando de resolverlos mediante programas de desarrollo socioeconómico.

Para lograr una mayor eficacia, el Instituto Nacional Indigenista dispone de los Centros Coordinadores situados en zonas de fuerte concentración india. Estos Centros Coordinadores Indigenistas son organismos creados por decreto presidencial cuya encomienda consiste en realizar una acción de tipo integral en las regiones de refugio, coordinando para ello las actividades de las agencias administrativas que laboran en dichas regiones. Los Centros tratan de lograr un equilibrio entre las funciones de coordinación y las de implementación.

directa. Sin embargo, aunque los centros son órganos de la administración pública, no tienen autoridad, es decir, no tienen potestad para obligar al cumplimiento de las disposiciones que ellos tomen, sino que tienen que valerse de la persuasión para lograr la inducción de los cambios requeridos.⁶⁹ Los Centros Coordinadores mantienen contactos con entidades, instituciones y personas públicas o privadas, que se interesan por la acción indigenista.

Las funciones principales de estos Centros son: agrarias, impulsan el proceso de reforma agraria, y de restitución de tierras para las comunidades indigenas; agrícolas, con labores de extensión y de mejoramiento tecnológico, económicas, que se orientan hacia la creación de infraestructuras, vial, crediticias, sanitarias y educativas.

Con la creación del Instituto Nacional Indigenista, el indigenismo oficial toma un auge inusitado. Ya para finales del periodo presidencial de Adolfo López Mateos, en 1964 y según datos de Henri Favre,⁷⁰ funcionaban en áreas indigenas 237 escuelas fundadas por el Instituto Nacional Indigenista, con 15 mil alumnos atendidos por 350 maestros bilingües.

Las autoridades educativas a través del Instituto Nacional Indigenista, fundan -principalmente a partir de 1964- escuelas en las que los alumnos aprenden a leer y a escribir en su lengua materna y después en castellano. Sin embargo, la

⁶⁹ Cfr. MARROQUÍN, Alejandro, op. cit., pp. 100-101.

⁷⁰ Cfr. FAVRE, Henri, *L'indigenisme mexicain: naissance, développement, crise et renouveau. La documentation française*, Paris, número 4338-40, 1976 p. 78.

enseñanza en lengua materna no constituía una finalidad en sí misma, sino que era considerada simplemente como un paso adecuado para facilitar luego la enseñanza del español. Esta modalidad de la educación indígena no está basada en ningún instrumento jurídico; no existe una ley que defina en estos términos los objetivos de la educación indígena. Su adopción y aplicación ha sido sencillamente el resultado de decisiones pedagógico-administrativas tomadas por los responsables de la política indigenista en determinados momentos.

De esta manera, la escuela en las áreas indígenas es una institución que surge por exigencia de las necesidades de la organización social del país, que cumple únicamente con proporcionar al niño indígena los instrumentos básicos para la comunicación, condición necesaria para las relaciones con el mundo exterior.

Esta política educativa ha producido, de igual forma, un cambio negativo: los promotores culturales se han convertido en profesores que han pasado a depender de la Secretaría de Educación Pública, ya no viven en las comunidades indígenas, y generalmente hacen toda su vida en el centro urbano. Se presentan como arquetipos de ladinización y no vuelven a cultivar la tierra ni enseñan a los niños a cultivarla. La aspiración de todo joven indígena es llegar a ser promotor, andar vestido como ladino y llevar reloj de pulsera. Muchos de ellos se han convertido en caciques de sus pueblos y actúan

dentro de la política local buscando mantener sus privilegios y los de una naciente burguesía indígena.¹

El Instituto Nacional Indigenista amplia su acción en las zonas indígenas. A través de él se distribuyen semillas mejoradas, se construyen carreteras, se lanzan campañas de sanidad, etc. Desafortunadamente Gustavo Díaz Ordaz, elegido presidente en 1964, recortó el presupuesto del Instituto Nacional Indigenista.

Para el año de 1972, y acorde con las resoluciones y recomendaciones del quinto Congreso Indigenista realizado en la Ciudad de Brasilia, aparecen los inicios de un cambio de enfoque del indigenismo continental en el que se introducen nuevas teorías y métodos para la acción indigenista.

Se plantea ahora una plena y definida participación de los grupos indígenas en el progreso y desarrollo nacional. Se considera importante que en el proceso de integración se tome en cuenta el respeto que merecen las instituciones tribales y la personalidad del indígena, sin detrimento de los valores en que se basa su identidad. Se recomienda que los gobiernos tomen como válidas jurídicamente aquellas costumbres practicadas por los indígenas según los patrones normativos de sus culturas, y que el proceso educativo sirviera para revalorizar las propias culturas y sus principales elementos, de tal forma que pudiera

¹ Cf. POZAS ARCINIEGA, Ricardo, "El indigenismo y la ayuda mutua en la comunidad indígena", *Méjico Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, número especial de aniversario, diciembre de 1978, p. 158-159.

asegurarse y preservarse la cohesión e identidad cultural, política, económica y social de los pueblos indígenas.

El gobierno de Luis Echeverría Álvarez hace suyas estas nuevas orientaciones del indigenismo continental y durante su régimen el indigenismo oficial cobra nuevo impulso. Se incrementa el presupuesto del Instituto Nacional Indigenista y el otorgado a la Secretaría de Educación Pública para la formación de promotores culturales. Entre 1971 y 1975 se fundan nuevas escuelas en zonas indígenas, se multiplican hospitales en zonas rurales, los almacenes de la CONASUPO abren sus puertas en las regiones indias para la venta de productos de consumo a precios controlados. Por otra parte, y en un afán de descentralización, pero también de control, se abren oficinas de la Secretaría de la Reforma Agraria en las regiones más apartadas del país.

En 1975 empieza a surgir un movimiento indio independiente que es rápidamente canalizado a través de la Confederación Nacional Campesina. Bajo los auspicios de este organismo sectorial del Partido Revolucionario Institucional se lleva a cabo, del 7 al 9 de octubre de ese año, el I Congreso Nacional de Pueblos Indígenas realizado en Pátzcuaro, Michoacán. Este Congreso implicaba la posibilidad de hacer abortar la organización independiente de los indios; y el resultado fue la creación del Consejo Nacional de Pueblos Indios. Al mismo tiempo se crean los 56 Consejos Supremos Indígenas, uno para cada etnia.

La política indigenista del sexenio de Luis Echeverría Álvarez se caracteriza por el diálogo entre el gobierno y las comunidades indígenas. Diálogo que naturalmente sigue fiel a la tesis del integracionismo, y que constituye la respuesta oficial al surgimiento de la organización india que en lugar de oponérsele, trata de recuperarla para convertirla en una emanación suya.

Durante el mandato de José López Portillo surge la nueva corriente oficial indigenista conocida como "el indigenismo de participación". Ya para 1977, el Instituto Nacional Indigenista, en voz de su nuevo director Ignacio Ovalle Fernández, resume las directrices de la nueva política indigenista. En ella, el gobierno tiene como objetivo, el logro del desarrollo y fortalecimiento en forma simultánea de la producción material y de las culturas particulares de la población indígena, a partir de una decisión razonada y autónoma de las propias comunidades, en un marco de participación organizada que, al mismo tiempo, enriquezca el pluralismo cultural que caracteriza la nación mexicana.⁷²

En esta nueva política indigenista, quedan subrayadas la participación, la revalorización de las culturas autóctonas y el pluralismo étnico como aportación a la personalidad de la nación. De esta manera, el pluralismo cultural ya no se considera un obstáculo para la consolidación nacional.

⁷² Véase INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, *Informe de Labores del Instituto Nacional Indigenista 1972-1980*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1981.

Paralelo a esta política indigenista, el gobierno de López Portillo crea la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente de la presidencia de la república, y que a través del programa IMSS-COPLAMAR utiliza las instalaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social para llevar a efecto programas de alimentos básicos, servicios de sanidad, mejora del hábitat rural, escuelas, distribución de agua potable, construcción de carreteras entre comunidades, etcétera.

Esta política de revalorización y participación de las comunidades indígenas en el desarrollo nacional se mantuvo vigente durante el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado, pero a partir de 1988 y con la llegada a la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari, la situación de las comunidades indígenas en México se convierte en una preocupación de Estado. Esta nueva política indigenista no solamente cambia su acción en el trato a las comunidades indígenas, sino que eleva al rango constitucional el reconocimiento pluriétnico de la nación mexicana. De ello, se hablará más adelante en los próximos capítulos.

En resumen, puede decirse que, aun siendo paternalista, el objetivo de la política indigenista surgida de la Revolución era mejorar notablemente la situación de los indios, aunque solamente fuera para favorecer el nacionalismo. Sin embargo, aunque no deja de reconocerse que nuestro país ha hecho enormes esfuerzos en favor de las comunidades indígenas, sobre todo en

lo que se refiere a la infraestructura educativa y sanitaria, también es cierto, y de acuerdo a un estudio realizado por Alejandro Marroquín,⁷ que la acción indigenista sólo alcanza una quinta parte de la población indígena. Y si a esto se le agrega la creciente burocratización que ha sufrido el Instituto Nacional Indigenista; las contradicciones entre éste y otras instituciones de Estado que realizan una política indigenista particular, en ocasiones completamente separada de la política que realiza el Instituto Nacional Indigenista; la oposición de los no indios a las tareas de los indigenistas; la explosión demográfica; la emigración de los indígenas a los centros urbanos y una creciente presión sobre la tierra, resultado de una reforma agraria incompleta, se tienen motivos para pensar seriamente que las medidas tomadas en el papel han dado poco resultado en su realización concreta.

De igual forma, justo es decirlo, nuestro país ha sido sin duda un pionero en la promoción de una política indigenista continental. Prueba de ello lo constituye el Congreso de Pátzcuaro en 1940 en el cual fue establecido el Instituto Indigenista Interamericano, y la creación del Instituto Nacional Indigenista que, cuando menos, en los años cincuenta y sesenta fue considerado por muchos observadores de la época como un modelo en su género.

También es necesario mencionar, ya para finalizar, que la política oficial del indigenismo de asimilación e integración

⁷ cfr. MARROQUÍN, Alejandro, op. cit., p. 110-118.

en México, ha tenido enorme éxito en algunas regiones de nuestro país. Caso concreto: las comunidades indígenas mayas del estado de Campeche, donde la cultura mestiza convive a la par con la cultura indígena maya, como un buen ejemplo de lo que puede lograr la aculturación en el ámbito de la cultura nacional mexicana.

3.3.3 Efectos de la política de asimilación e integración en el estado de Campeche

La educación fue el pivote sobre el cual giró toda la acción del indigenismo oficial en México. A partir de la Revolución se ha acumulado en México una larga experiencia en materia de educación indígena. Los programas educativos diseñados para las comunidades indígenas han pasado, a su vez, por diferentes etapas y han sido objeto de acaloradas polémicas entre especialistas. Diversas han sido las políticas, los planes y los proyectos del gobierno mexicano tendentes a promover la educación y la escolaridad entre los grupos indígenas del país. Durante casi medio siglo prevaleció la política de la asimilación e integración de los núcleos indígenas a la nacionalidad mexicana. Dicha política estatal tuvo básicamente dos vertientes en el campo educativo: por una parte se promovió la castellanización directa, la escolaridad y la alfabetización en español desde los primeros años de la escuela primaria, utilizándose los mismos métodos y contenidos pedagógicos que se empleaban en el resto del sistema educativo

nacional. "En un principio, después de la etapa armada de la Revolución mexicana, la escuela rural fue creada también para desribalizar al indio. El plan general al que se sujetó en los primeros años de su funcionamiento comprendía la atención de una serie de problemas económicos, políticos y sociales, así como la enseñanza directa del castellano (hablado, leído y escrito) y de conocimientos elementales de aritmética".⁴ Esta política resultó ser poco práctica por no ajustarse a las características y necesidades propias de las comunidades indígenas, agravándose con frecuencia la situación, porque los maestros de escuela eran ajenos a la comunidad y trataban de imponer una enseñanza inadecuada para el contexto cultural comunitario. Esta política fue aplicada más o menos hasta los años cincuenta.

Posteriormente, y ante el fracaso de la política educativa anterior, surge la idea de que para facilitar el acceso al castellano y a la cultura nacional, era conveniente primero alfabetizar y enseñar al niño en su propia lengua materna para luego pasar a la enseñanza del español. Esta política educativa ha prevalecido en los medios indigenistas a partir de la década de los años cincuenta.

Para llevar a cabo esta segunda política educativa de integración, el Instituto Nacional Indigenista, a través de los Centros Coordinadores Indigenistas, ha preparado a un grupo de indígenas alfabetos, hablantes, además de su lengua indígena,

⁴ POZAS ARPINIEGA, Ricardo y POZAS, Isabel H. de, *Los indios en las clases sociales de México*, México, Siglo XXI Editores, 17a. Edición, 1992, p. 97.

del español, conocidos como promotores culturales, que han servido de intermediarios entre los educadores, los técnicos agrícolas, los médicos, etc., no indígenas, y son quienes se encargan de llevar a la práctica los programas del Centro Coordinador en las comunidades indígenas.

Esta política de integración y asimilación de las zonas indígenas a la cultura nacional ha tenido enorme éxito en el estado de Campeche en virtud de circunstancias bastante especiales:

En primer lugar, la parte norte del estado de Campeche, lugar de asentamientos de comunidades mayas desde la época prehispánica, presenta condiciones climáticas y geográficas peculiares que permitieron desde finales del siglo XIX hasta hace apenas unos pocos años, el cultivo del henequén o fibra de sisal. Al término de la Revolución Mexicana existían en esta zona y en todo el norte de la península de Yucatán vastas plantaciones de este agave que se extendían por muchos kilómetros.

Los indígenas mayas vivían como peones en las grandes haciendas henequeneras que constituyan en sí mismas pequeñas ciudades de 500 a 2 mil 500 habitantes. Todas las grandes haciendas henequeneras contaban con un edificio principal alrededor del cual estaban los principales edificios: el almacén, la desfibradora, la casa del administrador, la del mayordomo primero, la de los mayordomos segundos y la pequeña capilla. Detrás de estos edificios estaban los corrales, los

secadores de henequén, el establo, la cárcel y finalmente, rodeando todo ello, las hileras de chozas de una sola pieza, en pequeños espacios de terreno, en las que vivían los peones -en su mayoría indígenas mayas- con sus familias.⁷³ Además, las haciendas estaban convenientemente comunicadas por caminos y éstos llevaban necesariamente a las dos grandes centros urbanos: la ciudad de Mérida y la ciudad de Campeche. Por tanto, no puede hablarse, en esta época, de verdaderas comunidades indígenas en Campeche que estuvieran incomunicadas y alejadas de los centros urbanos, como sucedía en otras zonas indígenas del país.

Otra circunstancia especial durante esta época, lo constituye el hecho de que a los dueños de las grandes haciendas henequeneras solamente les importaba el rendimiento laboral de sus peones indígenas. Los peones mayas eran explotados cruelmente por los hacendados durante seis días a la semana, pero los domingos no trabajaban para la hacienda; pasaban el tiempo ocupados en sus huertos, visitaban a parientes y amigos de otras haciendas o simplemente se quedaban en sus casas descansando. Esta benevolencia por parte de los hacendados tenía más bien un carácter económico que humanitario: los peones esclavizados costaban dinero al hacendado, por ello había que cuidarlos dándoles un día de descanso, y permitiéndoles tener su familia con él para evitar que huyeran. Esto permitió a los indios mayas de la península

⁷³ cfr. KENNETH TURNER, John, op. cit., p. 20.

de Yucatán conservar sus costumbres, su lengua, su vestido y muchas de sus tradiciones a pesar de no vivir en comunidades indígenas tradicionales.

Las reformas sociales emanadas de la Revolución Mexicana llegan a Campeche con la administración gubernamental del coronel Joaquín Mucel Acereto. Durante su administración se abolió la esclavitud de los peones indígenas de las haciendas henequeneras; se ordenó el pago de salarios en moneda corriente suprimiéndose los antiguos vales; se clausuraron las tiendas de raya que mantenían sujeto a los peones a la voluntad de los hacendados; se decretó el descanso obligatorio los domingos y días festivos; y fue publicada la ley agraria del 6 de enero de 1915 que provocó la repartición de 18 mil 814 hectáreas entre los campesinos, debilitando enormemente la estructura económica de las haciendas.⁶

En el ámbito educativo se expedieron las leyes de enseñanza rural, de instrucción primaria elemental, superior, laica y gratuita, y de enseñanza normal.

Las condiciones tan especiales en que se dio el peonaje indígena en las haciendas henequeneras en el estado de Campeche logró, por una parte, que la política educativa estatal de asimilación e integración en las zonas indígenas tuviera rápidamente éxito en la castellanización y alfabetización de los grupos indígenas mayas y, por la otra, permitió que, de acuerdo a la tradición familiar practicada en las haciendas,

⁶ Cfr. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, "Campeche, frente a las murallas, un tesoro marino", op. cit., p. 244.

los niños aprendieran la lengua indígena, las tradiciones y las costumbres de los adultos.

En abril de 1930 se funda en el poblado de Hecelchakán, Campeche, la Escuela Normal Rural "Justo Sierra Méndez", ubicada estratégicamente en el corazón de la zona maya campechana; tiene como objetivo primordial preparar a jóvenes indígenas como profesores de educación primaria, que posteriormente se hacen cargo de las escuelas primarias federales en todas las zonas indígenas de la península de Yucatán.

La Normal de Hecelchakán -como es popularmente conocida esta institución- ha otorgado, desde su fundación en el año de 1930, becas estudiantiles en la modalidad de internado, a los hijos de campesinos indígenas y no indígenas. Al recibirse de profesores de educación primaria, los nuevos profesionistas tienen asegurado un puesto de profesor en alguna escuela primaria del país, en virtud de un mecanismo instrumentado por la Secretaría de Educación Pública que les otorga automáticamente una plaza laboral.

En la actualidad, y debido a los cambios que se han producido en el Sistema Educativo Nacional respecto a la enseñanza Normal, la Escuela Normal Rural "Justo Sierra Méndez" se ha convertido en Escuela de Licenciatura de Educación Normal. El ingreso a esta institución educativa exigía, hasta el año de 1994, estudios previos de Bachillerato Pedagógico, mismos que únicamente podían cursarse en la Escuela de

Bachillerato Pedagógico, ubicada en el poblado de Hopelchén, en el corazón de la otra zona indígena maya campechana conocida con el nombre de "Los Chenes". Actualmente se aceptan a estudiantes que hayan cursado cualquier tipo de bachillerato, previo aprobación del examen de ingreso.

Posterior a la creación de la Normal de Hecelchakán y a partir de los años cincuenta, se crean en el estado de Campeche otras tres escuelas normales para profesores: una ubicada en la Universidad Autónoma del Carmen, en Ciudad del Carmen; otra en el Instituto Campechano, en la ciudad de Campeche y una más en la ciudad de Calkini a sólo 20 kilómetros de la Normal de Hecelchakán.

De igual forma, y a la par con la creación de las escuelas normales, se abren en toda la zona indígena, escuelas preprimarias, primarias, secundarias y preparatorias. De esta manera, y a partir de los años treinta, las nuevas generaciones de indígenas mayas ven con la mayor naturalidad el hecho de ingresar a la escuela normal y convertirse en profesor de educación primaria, en virtud de ser ésta la única opción real para escapar de la pobreza y marginalidad que existe en sus hogares.

En la actualidad este panorama ha variado un poco, los primeros profesores indígenas, que a su vez, se han casado generalmente con profesoras de origen también indígena, envían ahora a sus hijos a estudiar a las Universidades que se ubican en la ciudad de Campeche y en Ciudad del Carmen, en el estado

de Campeche; y a la que se encuentra en la ciudad de Mérida, en el estado de Yucatán. Recientemente ha abierto sus puertas otra Universidad en el estado de Quintana Roo. Ahora los hijos de los profesores de origen indígena no se preparan únicamente como profesores de educación primaria o secundaria, su presencia se ha dejado sentir fuertemente en todas las áreas profesionales del conocimiento humano.

Esta política educativa no dejó oportunidad alguna para que el Instituto Nacional Indigenista pudiera poner en operación, en las zonas indígenas mayas de Campeche, su programa educativo de promotores culturales indígenas. En la actualidad existe una delegación del Instituto Nacional Indigenista en la capital del estado y un Centro Integrador Indígena en la ciudad de Calkiní; sin embargo, su presencia únicamente se circunscribe a programas de carácter socioeconómico, agrícolas y de investigación cultural.

Por tales circunstancias, el mundo indígena campechano se presenta a los ojos de los investigadores, contradictorio y complejo. Por una parte, existe una fuerte aculturación, producto de la política educativa de integración y asimilación que ha formado generaciones enteras de profesionales indígenas mayas que participan activamente en la construcción de la cultura nacional; por la otra, existe una fuerte identidad indígena que se observa en los núcleos familiares y que se traduce en el deseo y anhelo de conservar y fomentar las

costumbres, la lengua, el vestido y las tradiciones indigenas
de sus antepasados.

CAPÍTULO 4

**VISIÓN CONTEMPORÁNEA ACERCA DE LOS DERECHOS NUEVOS DE LOS
PUEBLOS INDIOS**

CAPÍTULO 4

VISIÓN CONTEMPORÁNEA ACERCA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

SUMARIO: 4.1 Antecedentes. 4.2 El Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4.1 Antecedentes

Desde hace muchos años las organizaciones indígenas han venido trabajando dentro de cada país para lograr el reconocimiento y el respeto de sus derechos fundamentales. A partir de ese trabajo nacional, las reivindicaciones y reclamos indígenas se han proyectado a nivel internacional logrando con ello poner las bases de un movimiento indio que ha avanzado con éxito en el planteamiento de sus demandas en foros internacionales.

Actualmente se viene discutiendo en el seno de la Organización de las Naciones Unidas el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración es el resultado de numerosos foros, encuentros, seminarios, talleres y reuniones que han venido realizando en el curso de los últimos veinte años tanto organizaciones indígenas como organismos nacionales e internacionales.

Las demandas y reclamos que los indígenas han planteado en estos foros van desde la preocupación por las condiciones de vida de sus comunidades, hasta el planteamiento de sus problemas en términos resueltamente políticos de "liberalización" y "descolonización" que sitúa la lucha ideológica en el enfrentamiento entre indianismo y occidentalismo.¹¹

Un breve recuento de los principales foros, realizados en los últimos veinte años, ilustran de manera significativa cuáles han sido las principales demandas y reclamos que las organizaciones indígenas han venido planteando, y que de una manera u otra han servido de base para la elaboración del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La primera reunión en este sentido se llevó a efecto en San Bernardino, Paraguay, del 8 al 14 de octubre de 1974 en lo que se denominó: Primer Parlamento Indio Americano del Cono Sur. Participaron en esta reunión delegados indígenas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Venezuela. Este foro es importante porque marca una toma de conciencia india continental, y pone de relieve los problemas planteados por los indígenas en cuanto a la posesión de las tierras cultivables, la discriminación en la educación, las malas condiciones de salud de la población, el trabajo sin seguridad social y la falta de organización de los indígenas.

¹¹ Cfr. BARRE, Marie-Chantal, op. cit., p. 161.

En octubre de 1975, y con la participación de delegados de Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, Finlandia, Groenlandia, Guatemala, México, Nueva Zelandia, Nicaragua, Noruega, Panamá, Paraguay, Perú, Suecia, Estados Unidos y Venezuela, se creó en Port Alberni, Canadá, El Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas (CMPI) que emitió resolutivos referentes a derechos económicos, culturales y políticos; a la conservación de las tierras y de los recursos naturales.

El I Congreso Internacional Indígena de América Central se celebró en la ciudad de Panamá del 24 al 28 de enero de 1977 con la representación de México, Guatemala, Panamá, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Costa Rica. Los delegados examinaron la realidad india en los distintos países, su situación económica y cultural y, en particular, los problemas religiosos, educativos y de tradición. Del mismo modo, se formó el Consejo Regional de los Pueblos Indígenas de América Central (CORPI), donde se hallan representados los países mencionados, y que cambió su denominación por la de Coordinadora Regional de Pueblos Indios (también CORPI), durante la Reunión de las Organizaciones Indígenas de México, América Central y el Caribe, que tuvo lugar en la comunidad purépecha de Cherán, Asticurán, Michoacán, México, del 3 al 8 de marzo de 1981.

Por otra parte, la I Declaración de Barbados, firmada en 1971 por un grupo de antropólogos, insistía en la responsabilidad del Estado, de las misiones religiosas y de la antropología en la agresión que sufren los indígenas y

reafirmaba que éstos tienen el derecho de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa. Esta I Declaración sirvió de base para la II Declaración de Barbados, firmada conjuntamente por indios y antropólogos no indios, en julio de 1977; en ella se insistía en el derecho que tienen las poblaciones indígenas de experimentar sus propios esquemas de autogobierno, desarrollo y defensa, y se interesó igualmente en el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y en los nuevos mecanismos represivos de las sociedades nacionales.

Ese mismo año de 1977, del 20 al 23 de septiembre, los pueblos indios de las Américas dejaron oír su voz en el Palacio de las Naciones de Ginebra, Suiza. Esta conferencia, organizada por el Comité de Derechos Humanos de las Organizaciones no Gubernamentales (ONGS) y por el subcomité sobre el racismo, la discriminación racial, el apartheid y la descolonización, reconoce a las naciones indígenas que se sometan al derecho internacional, a condición de que esos pueblos deseen ser reconocidos como naciones. También en esta conferencia se reconoció el derecho de los pueblos a la autodeterminación, el derecho a la posesión de la tierra y al control de los recursos naturales, así como el derecho de los pueblos indígenas a gobernar sus territorios de acuerdo con sus propias tradiciones y su cultura.

En el I Congreso de Movimientos Indios de América del Sur, celebrado en Ollantaytambo, Cuzco, Perú, del 27 de febrero al 23 de marzo de 1980, los delegados indígenas resolvieron que

cada pueblo indio debe adoptar las tácticas y estrategias más acordes con los imperativos sociales, económicos y políticos de cada país, teniendo en cuenta dos posibilidades: a) cuando el pueblo indio es mayoritario, su finalidad inmediata será la toma del poder; b) cuando el pueblo indio es minoría, podrá decidir su acción inmediata a la cabeza de sectores populares, pero sin comprometer su autonomía política y su identidad étnico-cultural.

Ahora bien, desde estas primeras reuniones, hasta la actualidad, se han realizado en el terreno internacional muchos eventos indígenas de carácter amplio, que han continuado trabajando en la defensa de los derechos de los indígenas; sin embargo, la década de los años ochenta constituye el escenario donde por fin se plantea abiertamente la cuestión de los derechos de los pueblos indios en el plano internacional.

El IV Tribunal Russell sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas realizado en Rotterdam, Holanda, del 24 al 30 de noviembre de 1980, fue el escenario donde se presentaron testimonios sumamente graves de violaciones a los derechos humanos de los indígenas. "El Tribunal fue un severo enjuiciamiento público a los Estados nacionales; a sus legislaciones; al incumplimiento de esos Estados a sus propias leyes y al derecho internacional; a la discriminación profundamente enquistada en las estructuras sociales; a los modelos civilizarios; en suma a los despojos, al genocidio y

etnocidio cometidos en contra de millones de indios del mundo".*

En el IV Tribunal Russell las organizaciones indigenas declararon como principios el derecho a su existencia como pueblos distintos, y el derecho de poseer sus propios territorios y autodeterminación soberana. De igual forma, consideraron que la indefensión jurídica de los pueblos indigenas en el derecho internacional contribuía a crear condiciones para que impunemente fueran permanentemente conculicados sus derechos humanos individuales y sus derechos fundamentales como entidades colectivas. Solicitaron también, acciones concretas por parte de la Organización de las Naciones Unidas para lograr que el genocidio, el etnocidio⁷ y la expropiación de los pueblos indigenas fueran tema de preocupación de la comunidad mundial.

Este congreso internacional sirvió de base para que, nuevamente en Ginebra, Suiza, se celebrara del 15 al 18 de septiembre de 1981, la Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre los pueblos autóctonos y la tierra. A ella asistieron unos 130 delegados indigenas de todo el mundo, siendo las delegaciones más numerosas las de las tres Américas. En esta reunión se analizó el derecho de la

* BURGUETE CAL Y MAYOR, Aracely y RUIZ HERNÁNDEZ, Margarito, "Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 124.

⁷ Para más información consultar a ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Derecho penal internacional y victimología, delitos de lesa humanidad, genocidio, etnocidio y democidio", *Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, vol., IV, enero-marzo de 1989, pp. 175-189.

propiedad en los pueblos indigenas, acuerdos y tratados internacionales, reforma agraria y régimen de tenencia de la tierra; la filosofia autóctona y la tierra; las sociedades transnacionales y sus efectos sobre los recursos y las tierras de los pueblos indigenas, y el impacto del incremento del arsenal nuclear sobre la tierra y la vida de los pueblos indigenas. El tema de la autodeterminación de los pueblos indigenas fue una constante de esta Conferencia, en ella se concluye que estos pueblos tienen el derecho a escoger libremente el desarrollo y la utilización de sus tierras y de sus recursos, y de vivir de acuerdo con sus valores y su filosofia.

Más recientemente, y tomando como marco de referencia la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indios que se discute actualmente en Naciones Unidas, las organizaciones indigenas y diversos organismos nacionales e internacionales han organizado importantes foros para discutir los derechos de los indigenas.

El primero de ellos se celebró en Matías Romero, municipio del distrito de Juchitán, en el Istmo de Tehuantepec, México del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1989. Este foro concretó una labor de organización que años atrás habían venido realizando algunos grupos de derechos humanos y, fundamentalmente, comunidades y organizaciones indias. Congregó a indigenas de 23 etnias, de las 56 existentes en nuestro país, así como delegados de Estados Unidos, Centroamérica, Panamá,

Colombia, Bolivia y Perú. Este Congreso sirvió como antecedente inmediato de la Declaración de Bogotá, suscrita en el Encuentro Latinoamericano de Organizaciones Campesino-Indígenas, realizado en Bogotá, Colombia del 7 al 12 de octubre de 1989, que lanzó la campaña de los 500 años de Resistencia Indígena y Popular para levantar la voz ante la ignominia de la opresión colonial, neocolonial e imperialista.

Tanto en Matías Romero como en Bogotá, los grupos indígenas y los organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos denunciaron el genocidio y el saqueo que han sufrido sus comunidades; la implementación del terror y la muerte, la persecución y las torturas, las desapariciones forzadas y la guerra sucia; también denunciaron en estos foros la intromisión de sectas religiosas y organismos nacionales e internacionales que avasallan sus valores culturales y creencias en un abierto esfuerzo etnocida.

En base a las experiencias logradas, tanto en Matías Romero, México, como en Bogotá, Colombia, se llevó a efecto un II Foro celebrado en Xochimilco, D.F., del 9 al 11 de marzo de 1990. A este evento asistieron representantes de diversas organizaciones indias que abordaron nuevamente la problemática planteada en las reuniones anteriores. Destacan, por su importancia, los resolutivos acerca de la tierra, la mujer india y la educación y cultura de los pueblos indios.

En síntesis, los resolutivos de este foro fueron:

LA TIERRA

Los pueblos indios enfrentan dos grandes desafíos, respecto a sus tierras: el deterioro ecológico y las "expropiaciones". En relación a estos puntos se señalaron diferentes aspectos, entre ellos están:

Los problemas ecológicos no se resuelven con paliativos, sino atacando a fondo sus causas, entre las cuales destacan la sobre-expplotación y la contaminación de los recursos naturales (agua, tierra y aire). Las medidas tomadas hasta ahora no resuelven el problema; por el contrario, lo agudizan al producir la perdida progresiva de la capacidad productiva de los recursos naturales.

Los proyectos gubernamentales de urbanización e industrialización, realizados sin planificación y de manera irresponsable, han provocado dichos problemas.

Deben respesitarse los proyectos alternativos propuestos por los propios pueblos para mejorar el equilibrio ecológico en sus territorios. Estas propuestas pueden ampliarse con el apoyo solidario de otros sectores de la sociedad.

El control y la administración de las aguas en los territorios indios, debe platicarse como un derecho de estos pueblos y no como exclusividad del gobierno.

Rechazo total a la imposición vertical de los proyectos ecológicos gubernamentales, elaborados sin el consenso de la población afectada, que no resuelven los problemas reales y que, además, son utilizados para justificar las expropiaciones territoriales a las comunidades. Tal es el caso del Plan Maestro de Rescate Ecológico de Xochimilco y Tlalhuac.

Crear mecanismos para la defensa de las tierras comunales y ejidales, así como exigió la restitución de los ejidos y comunidades expropiados a nivel nacional, en la cantidad y calidad del terreno que haya sido expropiado y en áreas donde la comunidad convenga.

Constituir Coordinadoras indias y campesinas independientes a nivel ejidal, municipal, regional y estatal, garantizando su autodeterminación y autonomía frente a las instituciones gubernamentales, a fin de preservar y fortalecer los objetivos de este Foro y otros eventos de igual naturaleza.

Pasar a una denuncia mas amplia de los asesinatos, desapariciones, encarcelamientos y despojos de que son víctimas los pueblos indios. Atropello que no se puede seguir enfrentando individualmente, por ello mismo ha surgido la necesidad de "crear vínculos más estrechos entre los pueblos indios con base en el respeto y la solidaridad".

Otro acuerdo fue dar amplia difusión al conocimiento de los derechos humanos de los pueblos indios.

LA MUJER INDIA.

La mesa 3 discutió el tema de la "Situación y derechos de la mujer india y campesina". En una de las ponencias presentadas se decía que "la lucha de los pueblos indios es la lucha por la humanidad justa, con todos y para todos los seres humanos que habitan el mundo". Que se requiere de mujeres y hombres que formen un solo frente, sin

discriminación de sexos y especialmente sin discriminación de ninguna mujer.

La problemática de la mujer india es grave dada la violencia que se lleva a cabo contra ella y la marginación a que se le quiere someter.

En relación con ello, en el Foro se demandó detener las agresiones contra las mujeres indígenas y campesinas y se precisaron una serie de medidas tendentes a lograr una participación igualitaria y para romper la mentalidad que niega un papel activo de la mujer en las organizaciones y luchas.

EDUCACIÓN Y CULTURA DE LOS PUEBLOS INDIOS

"La reivindicación de la cultura y de la educación india, como un derecho, se basa en la relación que debe existir de manera respetuosa entre el conocimiento tradicional indio y el conocimiento en general." De esta manera se planteó la concepción sobre uno de los problemas que enfrentan las comunidades indias del país.

Una educación fundamentada en los valores heredados y enriquecidos por las comunidades indias, acorde a las características, necesidades y aspiraciones de las mismas, son exigencias planteadas en la mesa que abordó este tema.

La imposición de una cultura y una educación ajena, intentando sustituir o destruir la cultura propia, ha sido una violación permanente a los derechos indios. Por ello tomaron resoluciones encaminadas a fortalecer la labor de educación y el crecimiento de la cultura indígena, que deberían ser una inviolable regla en un país pluricultural y pluriculturalista.⁶⁰

Por otra parte, a partir de los Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y las declaraciones Americana y Universal de Derechos Humanos en 1948, se presentó el fenómeno de la internacionalización de los derechos humanos, que se llevó a cabo con la Convención Europea de Derechos Humanos en 1950; los pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1966; la Convención Americana de Derechos

⁶⁰ Estas síntesis fueron elaboradas por ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, en *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, núm. 55, 1993, pp. 22-25, quien participó como delegado fraterno al I Foro como investigador adscrito a la Universidad Autónoma de Puebla y al II Foro, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Humanos de 1969 y los numerosos instrumentos y declaraciones que se han referido a los derechos humanos.¹¹

sin embargo, es específicamente en el año de 1938 cuando encontramos que en la Octava Conferencia Internacional Americana de Lima se aprobó una declaración a favor de los derechos de la mujer y otras sobre protección de los indígenas.

Este proceso de internacionalización de los derechos humanos, aunado a la presión que las organizaciones indias habían estado planteando en todos y en cada uno de los foros internacionales mencionados en párrafos anteriores, hizo que por primera vez se tratara a nivel de organismos interamericanos la cuestión de los derechos humanos de los indígenas en el IX Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Santa Fe, Nuevo México, Estados Unidos, del 28 de octubre al 2 de noviembre de 1985.

los resolutivos dictados en este sentido por el Congreso fueron:

Resolutivo No. 15:

1. Hacer un llamado a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos a fin de que solicite a la Comisión de Derechos Humanos que informe anualmente a la Asamblea General del mismo organismo acerca de la situación de los pueblos indígenas del Continente Americano en lo relacionado a los derechos humanos.

2. Recomendar a la Organización de los Estados Americanos colaborar en la traducción de las Declaraciones sobre Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos a las principales lenguas indígenas del Continente, a fin de promover un mayor conocimiento del sistema interamericano por los indígenas.

¹¹ Cfr. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos étnicos en México" Derechos Indígenas en la actualidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 15-17.

3. Solicitar al Instituto Indigenista Interamericano que proporcione apoyo técnico a esas medidas.

Resolutivo No. 16:

1. Recomendar a los Estados miembros que adopten medidas urgentes en consulta con los representantes de los pueblos indígenas, a fin de reconocer y aplicar los derechos que corresponden.

2. Exhortar a los Estados miembros a adaptar sus legislaciones y prácticas internas al derecho internacional en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas.

3. Exhortar a la Organización de los Estados Americanos a considerar seriamente la cuestión de los derechos de los indígenas en la elaboración del protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Resolutivo No. 17:

1. Que se inste a los Estados miembros a reconocer el principio de *non refoulement* (*no devolución*) y velar por su observancia, a fin de que se aplique con especial celo en el caso de los indígenas.

2. Ratificar la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas relativos a la condición de refugiados.

3. Instar a los Estados miembros a adoptar en sus legislaciones internas normas de procedimiento relacionadas con los refugiados y el asilo a fin de darle soluciones prácticas y humanitarias.

Resolutivo No. 18:

1. Hacer un llamamiento especial a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de que se expida una serie de informes especiales acerca de la situación en que se encuentran los pueblos indígenas en cada uno de los países miembros en materia de derechos humanos.

2. Solicitar que estos informes sean publicados oportunamente culminando con un estudio comprensivo y completo sobre la situación de los derechos humanos en cada Estado miembro para su presentación a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1992.

Resolutivo No. 20:

1. El reconocimiento, en la medida adecuada, de las normas de derecho consuetudinario de los pueblos indios de los países miembros.

2. Que los Estados miembros de la Convención Internacional de Pátzcuaro (1940) estudien la posibilidad de adecuar los sistemas penales y civiles vigentes a la

especificidad sociocultural de los pueblos indios, tomando en cuenta las normas consuetudinarias de estos pueblos.

3. Que el Instituto Indigenista Interamericano preste la ayuda necesaria a los gobiernos de los Estado miembros.⁷²

En 1989 la Organización de Estados Americanos tomó medidas encaminadas a la adopción de un instrumento regional para la protección de los pueblos indígenas. La Asamblea General de la misma decidió encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Instituto Indigenista Interamericano la preparación de un instrumento jurídico sobre derechos de los pueblos indígenas. La Comisión aprobó en 1992 una metodología para la preparación de este nuevo instrumento y se espera que pronto pueda ser presentado un proyecto preliminar del mismo.

Por otra parte, también hay que señalar que desde hace ya algunos años, varios organismos nacionales e internacionales dedicados a la defensa de los derechos humanos han estado informando al mundo de incontables violaciones a los derechos de los indígenas. Así por ejemplo, Amnistía Internacional dedicó en el año de 1992, una atención especial a los problemas de derechos fundamentales que afectan a los pueblos indígenas de América. Dentro del contexto de un programa denominado "500 años después", este organismo internacional publicó⁷³ un informe que contiene graves violaciones a los derechos humanos de los indígenas del continente americano.

⁷² *Ibidem*, pp. 16-17.

⁷³ Véase la publicación especial que AMNISTÍA INTERNACIONAL publicó bajo el título: *Los pueblos indígenas de América siguen sufriendo*. Madrid, Amnistía Internacional, 1992.

Preocupados por estos informes, algunos organismos internacionales gubernamentales, como el Parlamento Europeo, han encargado a su Unidad de Derechos Humanos el nombramiento de un ponente para analizar los derechos humanos, territoriales y culturales de los indígenas de América.

Más recientemente, los organismos internacionales han reforzado su atención hacia los indígenas y sus problemas.

En 1992 fue otorgado el Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú Tum, indígena quiché guatemalteca. Al recibir este premio, la señora Menchú estableció cinco principios generales para su actuación que reflejan, entre otras cosas, la preocupación de los indígenas por sus problemas.

El primer principio es su compromiso de lucha por la paz que establece, entre otras cosas, que la paz debe incluir el respeto a las diferencias culturales, igualdad de pueblos y culturas, y que el respeto de la diversidad está en la base de una convivencia armónica. El segundo principio es el compromiso por una Nueva Ética. Esta nueva propuesta Ética está contra toda forma de corrupción y contra toda manifestación de racismo.

En el tercero establece un compromiso de lucha por la Década Internacional de los Pueblos Indígenas y por una Declaración Universal sobre los Pueblos Indígenas y Pueblos Originarios.

Su cuarto principio establece la reafirmación del apoyo a la lucha de los pobres y pueblos oprimidos por su liberación y

las transformaciones sociales necesarias para construir un futuro de justicia social.

Por último, en su quinto principio, la Premio Nobel establece que los principios, antes mencionados, están recorridos por la lucha por la libertad, la igualdad, la fraternidad; el respeto a la diversidad cultural, los derechos humanos, la soberanía y autodeterminación.⁴⁴

En ese mismo año de 1992, pero en el mes de junio, las Naciones Unidas celebraron en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El principal objetivo de la Conferencia fue el análisis de los proyectos de desarrollo y las directrices económicas y políticas de cada país desde el punto de vista de su impacto en el medio ambiente. Colaboraron con los Grupos de Trabajo y Comités Preparatorios de la Conferencia un gran número de grupos ecologistas e indígenas, quienes paralelamente a las reuniones de la Conferencia, también se reunieron independientemente para analizar los vínculos entre las cuestiones relativas al desarrollo al medio ambiente, a los indígenas y a los derechos humanos.

Por otra parte, y con el objetivo de reforzar la cooperación internacional para resolver los problemas que aquejan a las comunidades indígenas en cuestiones como los derechos humanos, el medio ambiente, desarrollo, educación y salud, el año de 1993 fue declarado por la Organización de las

⁴⁴ Cfr. *Principios Generales para la Actuación del Premio Nobel de la Paz 1992*. México, Fundación "Vicente Menchú", 1992, pp. 1-2.

Naciones Unidas como el "Año Internacional de los Pueblos Indígenas".

Consecuentemente a este hecho, el 10 de diciembre de 1992 el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas nombró a Rigoberta Menchú Tum "Emabajadora de Buena Voluntad para el Año Internacional de los Pueblos Indígenas".

Durante 1993, y bajo la dirección de Rigoberta Menchú Tum, Premio Nobel de la Paz y "Emabajadora de Buena Voluntad para el Año Internacional de los Pueblos Indígenas", se llevaron a efecto dos reuniones indígenas importantes: La I Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas, y La II Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas.

La Primera Cumbre se llevó a efecto del 24 al 28 de mayo de 1993 en Chimaltenango, Guatemala, con la presencia de delegaciones indígenas de todo el mundo. Durante esta I Cumbre que se realizó como parte de las conferencias satélites de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena del 14 al 25 de junio de 1993; las organizaciones indígenas analizaron la sistemática violación de los derechos de sus pueblos, el incremento de la violencia contra mujeres y niños indígenas, las exclusiones en la toma de decisiones políticas, la discriminación y las distintas formas de explotación de que son objeto los indígenas.

En esta I Cumbre se acordó también, declarar La Década de los Pueblos Indígenas; misma que tendría, entre otros objetivos, los de "consolidar y ampliar los instrumentos

internacionales adoptados por Naciones Unidas, así como la presencia en la toma de decisiones de éste y demás organismos nacionales y multilaterales; establecer un cuerpo permanente para el seguimiento y vigilancia del respeto y promoción de los derechos de los pueblos indígenas; combatir las nuevas y viejas expresiones del racismo; y alentar el fortalecimiento y el intercambio entre los pueblos indígenas, propiciando el establecimiento de sistemas más efectivos de comunicación e información entre los pueblos indígenas".⁵

Al término de esta I Cumbre se emitieron cinco resolutivos. De ellos sobresalen los que van dirigidos a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de las Naciones Unidas; su contenido es el siguiente:

RESOLUCIÓN SOBRE PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS Y NACIONES
INDÍGENAS EN LA OEA

1. Exhortar a la Organización de los Estados Americanos, en particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a avanzar significativamente en su trabajo de formulación de normas, relativas a los derechos históricos y específicos de los Pueblos y Naciones Indígenas de Abya Yala, América.
2. Demandar la cancelación del Instituto Indigenista Interamericano para dar paso a la constitución de una Comisión integrada por representantes elegidos y seleccionados pueblos Pueblos y Naciones Indígenas conforme a sus propias normas, a fin de que, conjuntamente con los gobiernos, implemente los instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas.
3. Solicitar la participación de las organizaciones representativas de los Pueblos Indígenas en todas las fases de las Propuestas de la Comisión de los Derechos Humanos de la OEA, relacionadas con los instrumentos jurídicos que se refieran a los Pueblos Indígenas.

⁵ MEMORIA DE LA PRIMERA CUMBRE DE PUEBLOS INDÍGENAS, México, "Fundación Vicente Menchú", 1993, p. 46.

4. Revisar la estructura y el proceso de toma de decisiones del Fondo Indígena para los Pueblos de Abya Yala, América, a fin de que sea reelaborado con el objeto de asegurar que los Pueblos y Naciones Indígenas y sus organizaciones representativas definan sus propias autoridades así como la toma de decisiones. Que un máximo del 10 por ciento de sus fondos sean usados para su administración.

5. Exhortar a la OEA a que convoque a representantes y autoridades de los Pueblos y Naciones Indígenas para participar en el proceso de toma de decisiones en la elaboración de instrumentos regionales sobre sus derechos individuales y colectivos.

PRIMERA RESOLUCIÓN DE LA CUMBRE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Demandar a la ONU el debate final y la respectiva aprobación del documento de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, conforme al texto original, por ser plenamente aceptado por los Pueblos Indígenas, haciendo énfasis en que los términos que deben ser utilizados en ella son los de: **PUEBLOS INDÍGENAS, AUTODETERMINACIÓN, TERRITORIOS Y PROPIEDAD INTELLECTUAL**.

2. Demandar a la ONU la Declaración de la Década de los Pueblos Indígenas a partir de 1994, en el marco de la construcción de nuevas relaciones entre cada pueblo indígena y el resto de la sociedad.

3. Demandar a la ONU el establecimiento de un Alto Comisionado permanente formado por indígenas e integrado en su estructura. Asimismo, solicitamos prever la configuración de una Asamblea permanente de pueblos indígenas como parte de su incipiente proceso de reestructuración.

4. Exigir a la ONU que incluya en el estudio sobre tratados y otros acuerdos firmados entre los pueblos y naciones indígenas y las Estados-Nacionales, mecanismos idóneos para la implementación de estos acuerdos y la asignación de recursos humanos y económicos necesarios para el mismo.

5. Demandar a la ONU la creación de una Corte Internacional del medio ambiente y desarrollo sostenible, como instrumento apropiado para vigilar aspectos relativos al ecosistema natural, principalmente la contaminación que afecta territorios tradicionalmente habitados por pueblos indígenas.

6. Declarar el 10 de diciembre de cada año **DÍA INTERNACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**.

SEGUNDA RESOLUCIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

LA PRIMERA CUMBRE INDÍGENA avanzado ya un tercio del Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo:

PIDE a la Organización de Naciones Unidas que continúe y fortalezca por todos los medios, su trabajo por el reconocimiento, promoción y la efectividad de los derechos individuales y colectivos, fundamentales de los Pueblos Indígenas y sus miembros, con énfasis en los derechos históricos y específicos como Pueblos.

INSTA al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la ONU a terminar cuanto antes la redacción del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de Los Pueblos Indígenas, para que puedan actuar sobre él, más tarde, la subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, la Comisión de las Asambleas Generales y la misma Asamblea General de las Naciones Unidas, dando así forma definitiva al primer paso formal de acción normativa en relación con los derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas y de sus miembros.

PIDE a los Estados y a sus autoridades dar pleno apoyo a los órganos y organismos de derechos humanos de la ONU, en particular al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas en sus actividades de procesamiento de la información relativa a los derechos humanos y libertades fundamentales, de formulación de las normas internacionales que los contengan, especialmente los relativos a derechos históricos y específicos de los Pueblos Indígenas, y se comprometan a cumplir cabalmente sus compromisos en este ámbito.

EXHORTA INSISTENTEMENTE a los Estados que aún no lo han hecho, a ratificar lo antes posible el Convenio 169 de la OIT (1989) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.⁶⁶

Por su parte, la II Cumbre de los Pueblos Indígenas que se llevó a efecto en Oaxtepec, Morelos, México del 4 al 8 de octubre de 1993, retomó las reflexiones y las propuestas presentadas en la I Cumbre. En esta II Cumbre se prestó atención especial a la recomendación que hizo la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), a la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fin de que ésta

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 40-45.

proclame un "Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo". Las delegaciones indígenas de todo el mundo reiteraron en esta Cumbre la necesidad de apelar a la conciencia de las Naciones Unidas para que, con un gesto solidario, aprobaran esta propuesta, y establecieron "que no es por el camino de la confrontación como habremos de construir las nuevas relaciones entre nuestros pueblos y los Estados nacionales. Serán el dialogo, respeto mutuo y el trato digno en el concierto de las naciones y al interior de los países, lo que nos permitirá alcanzar una nueva relación con los pueblos no indígenas y avanzar en la construcción de un nuevo futuro para nuestros pueblos y para la humanidad entera".

Estas dos Cumbres Internacionales de Pueblos Indígenas, convocadas por Rigoberta Menchú Tum, han sido sumamente importantes en el plano internacional. Mediante ellas, los indígenas han manifestado la necesidad de crear nuevos espacios a nivel internacional para llamar la atención hacia las experiencias y reivindicaciones de los indígenas, y para establecer formas de concientización de la población no indígena y de los gobiernos acerca de sus condiciones, perspectivas y derechos.

Los resolutivos de estas dos Cumbres indígenas se vieron concretizados mediante dos iniciativas: "El Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas" y la "Iniciativa Indígena por la Paz".

^{n⁷} DECLARACIÓN DE OAXTEPEC, México, 1993, p. 2.

El "Decenio Internacional de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas del Mundo" fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante resolución 48/163 del 21 de diciembre de 1993. El Decenio se ha propuesto como objetivo fundamental: "Alcanzar la autodeterminación, autonomía y autogobierno de los pueblos indígenas expresada por cada pueblo".⁸⁸

El amplio programa de acción del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo que comienza a partir del año de 1994, como año preparatorio, y concluye hasta el año 2003 del próximo milenio "abre una posibilidad histórica para continuar avanzando en la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos Indígenas y dar inicio a nuevas relaciones entre los Pueblos Indígenas y gobiernos".⁸⁹ Los objetivos específicos que el Decenio se ha propuesto cumplir son los siguientes:

1. Desarrollar una campaña masiva de educación e información sobre la realidad que viven los Pueblos Indígenas.
2. Consolidar los logros obtenidos por las luchas de nuestros antepasados. Llevar estos logros a nivel real de cumplimiento.
3. Desarrollar instrumentos y mecanismos para afirmar los derechos de los Pueblos Indígenas a nivel local, nacional, regional e internacional y lograr su respeto.
4. Garantizar que los Pueblos Indígenas puedan influir en las decisiones que les afecten. Para ello debe haber representantes indígenas en los diferentes órganos y organismos de la ONU y en los diferentes gobiernos.

⁸⁸ INICIATIVA INDÍGENA POR LA PAZ, México, 1994, p. 9.
⁸⁹ *Ibidem*, p. 1.

5. Propiciar la unificación de criterios, y la ejecución de planes, programas y proyectos en áreas tales como desarrollo, autonomía, educación, rescate de medicina natural, tecnología alternativa, ciencia y sabiduría.
6. Revisar, modificar y actualizar los marcos de los Estados a fin de asegurar el reconocimiento jurídico de los derechos de los Pueblos Indígenas.
7. Revisar los contenidos de los instrumentos internacionales relativos a los derechos de los Pueblos Indígenas para hacerlos más idóneos, asegurar su ratificación y cumplimiento por los gobiernos.
8. Lograr el rescate de la identidad de los millares de indígenas que han renunciado a la suya por la presión antagonista que han recibido a lo largo de varios siglos.
9. Lograr en el sistema de la ONU la representación de mujeres indígenas.
10. Deberá consolidarse una Asamblea de Pueblos Indígenas en la ONU.
11. Garantizar la comunicación entre Pueblos Indígenas en todas partes del mundo.
12. Lograr que los Estados aporten fondos para el desarrollo de los Pueblos Indígenas.
13. Coordinar las actividades del Decenio Internacional de Pueblos Indígenas con las del Decenio contra el Racismo, Educación Pública sobre derechos humanos y el Decenio sobre Derecho Internacional.⁹⁰

Por su parte, La Iniciativa Indígena por la Paz, tiene como antecedente uno de los resolutivos de la I Cumbre Mundial de Pueblos Indígenas que planteó la necesidad de establecer un mecanismo internacional efectivo de monitoreo y vigilancia para la protección del ejercicio de los derechos de los indígenas. Ya para la II Cumbre Mundial, los delegados indígenas participantes decidieron crear una instancia indígena permanente para promover y proteger los derechos humanos y la paz, en la justicia, el desarrollo y el respeto a la

⁹⁰ Ibid., p. 9.

diversidad, así como en la libertad de vivir sin conflictos que amenazan la vida.

La Iniciativa Indígena por la Paz "es una entidad indígena, internacional, independiente y permanente, comprometida a trabajar y contribuir en la vigilancia y protección de los derechos de los Pueblos Indígenas; contribuir al establecimiento de instrumentos jurídicos, normas y mecanismos eficientes para la protección y reconocimiento de estos derechos; a monitorear las violaciones de los derechos de los Pueblos Indígenas, y a promover la resolución pacífica de controversias que afectan a los mismos".⁹¹

Iniciativa Indígena por la Paz quedó formalmente constituida con veintiún miembros fundadores de distintas partes del mundo y con cinco asesores de distintos países, que se reunieron en la ciudad de México del 9 al 10 de mayo de 1994. Son miembros fundadores de este organismo: Rigoberta Menchú Tum, por Guatemala; Bill Means, por Estados Unidos; Ted Moses, por Canadá; Natalio Hernández, por México; Mike Dodson, por Australia, entre otras personalidades.

Iniciativa Indígena por la Paz se ha trazado metas que le permitan apoyar los logros de los indígenas, potenciando su solidaridad, honrando sus culturas y valores tradicionales; monitorear violaciones a los derechos de los indígenas promoviendo soluciones pacíficas a los conflictos que los afectan; y trabajar para el reconocimiento y protección de los

⁹¹ Ibid., p. 2.

derechos de los indígenas, tanto en el plano nacional como internacional.

De los resolutivos acordados por Iniciativa Indígena por la Paz en su primera asamblea celebrada el 10 de mayo de 1994, sobresale el relativo a la "Creación de un Mecanismo para la Prevención de Conflictos y la Mediación y resolución de Disputas entre los Pueblos Indígenas y los Estados".

Mediante este mecanismo los miembros de la Iniciativa resuelven:

1. Promover la creación de un mecanismo y un foro internacionales permanentes, dentro del sistema de las Naciones Unidas y los Estados mismos, para la prevención y solución de conflictos y disputas entre los Pueblos Indígenas y los Estados.
2. Brindar asistencia a los Estados y los Pueblos Indígenas, para que en el caso de conflicto, se comience un diálogo acerca de los asuntos en disputa y se propongan soluciones pacíficas a los conflictos, incluyendo los conflictos armados.
3. Intervenir en cualquier conflicto entre los pueblos indígenas y los Estados, con el propósito de lograr una tregua del conflicto y proponer soluciones pacíficas a las controversias.
4. Buscar asistencia de individuos y organizaciones que tengan experiencia en mediación, arbitraje, negociación y solución de conflictos, a fin de lograr el ideal de crear un proceso de aplicación global en cualquier lugar que se presentan las disputas entre los Pueblos Indígenas y los Estados.⁹²

Como puede notarse, a medida que las organizaciones indígenas han continuado su lucha por el reconocimiento y el fortalecimiento de sus derechos al interior del sistema de las

⁹² INICIATIVA INDÍGENA POR LA PAZ, p. 10.

Naciones Unidas, se ha avanzado en el Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos indígenas. No hay duda, también, que a medida que se avanza en este sentido, las demandas y los reclamos de las organizaciones indígenas se tornan más conciliadores y razonables.

La reciente proclamación de las Naciones Unidas del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas y las propuestas específicas que en la actualidad están haciendo las diferentes organizaciones indígenas en defensa de sus derechos fundamentales, hacen prever que pronto estará listo para su aprobación por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4.2 El Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Durante el período de sesiones correspondiente al año de 1981, la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, dependiente del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, tomó la resolución de crear un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Al año siguiente, específicamente el 7 de mayo de 1982, en virtud de la resolución 1982/34 emitida por el Consejo Económico y Social, fue creado el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Este Grupo de Trabajo fue constituido por cinco miembros de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y

Protección de Minorías que representaban, a su vez, las cinco regiones geográficas establecidas en Naciones Unidas: Asia, África, América Latina, Europa Oriental y Europa Occidental.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas fue facultado para examinar los acontecimientos relativos a la promoción, protección de derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas de todo el mundo. También debía prestar atención especial a la elaboración de normas relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, tomando en consideración las diferencias existentes en cuanto a la situación y aspiraciones de esas mismas poblaciones.

El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas se reúne anualmente para velar por la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. De igual forma, ha realizado una serie de misiones para investigar la situación de grupos específicos de indígenas en todo el mundo.

A las reuniones del Grupo de Trabajo pueden asistir las organizaciones e individuos que representan a las comunidades indígenas y especialistas independientes con experiencia en derechos de los indígenas, que tienen también la oportunidad de tomar parte en los debates con los demás miembros del Grupo de Trabajo, otras organizaciones no gubernamentales y los representantes del gobierno. Además, los participantes en estas reuniones pueden presentar la información que posean sobre las

violaciones de derechos humanos contra pueblos indígenas,"⁹³ aunque no se autoriza examinar quejas o comunicaciones concretas con objeto de hacer recomendaciones o de adoptar decisiones al respecto, evitando que las sesiones del Grupo de Trabajo se conviertan en foros de denuncias.

Esta amplia participación de los indígenas en las reuniones que organiza anualmente en Ginebra, Suiza, el Grupo de Trabajo, ha contribuido de manera decisiva para que en los últimos nueve años, las reuniones se convirtieran en el principal escenario de la acción estratégica de las organizaciones indígenas.

Así, las Naciones Unidas han respondido positivamente a las reiteradas demandas que organizaciones indígenas y Organismos No Gubernamentales habían estado haciendo en sus reuniones internacionales, y que apuntaban, precisamente, hacia la creación de un Grupo de Trabajo específico dentro del Organismo Internacional que se ocupara de los asuntos de las poblaciones indígenas.

Aunque han sido varias y diversas las actividades que el Grupo de Trabajo ha realizado, su acción más importante se centra en la preparación del Proyecto de Declaración Universal sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.

Durante los tres primeros años de trabajo, el Grupo recabó información relativa a: 1) el derecho de las poblaciones indígenas a la vida, a la integridad física y a la seguridad;

⁹³ Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL, *Los pueblos indígenas de América siguen sufriendo*, Madrid, Amnistía Internacional, 1992, p. 52.

2) el derecho a la libre determinación, el derecho a desarrollar la cultura, las tradiciones, el idioma, y el modo de vida propios; 3) el derecho a la libertad de religión y de prácticas religiosas tradicionales; 4) el derecho a la tierra y a los recursos naturales; 5) los derechos civiles y políticos; 6) el derecho a la educación, y 7) otros derechos.¹⁴

A partir de estas bases, que han sido enriquecidas por las aportaciones que las organizaciones indígenas, organismos no gubernamentales y estudiósos de la materia han aportado en las diferentes sesiones de trabajo del Grupo, en 1985 el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas comenzó a elaborar la Declaración Universal sobre los Derechos de los indígenas. A partir de este año, y hasta la fecha, el Grupo de Trabajo ha venido discutiendo y analizando cuáles han de ser las disposiciones que contenga esta Declaración.

A lo largo de las diferentes revisiones que ha tenido esta Declaración, se ha considerado incluir en ella los derechos colectivos étnicos y culturales, el derecho a la tierra y a los recursos, los derechos económicos y sociales, incluido el mantenimiento de sus estructuras económicas y modo de vida tradicional; los derechos civiles y políticos, entre ellos el respeto a las leyes y costumbres indígenas, la participación en la toma de decisiones en todos los asuntos que afecten a su vida y su futuro, y el derecho colectivo a la autonomía. Temas tales como la autodeterminación y las minorías; sobre

¹⁴ cfr. BURGUETE CAL Y MAYOR, Aracely y RUIZ HERNÁNDEZ, Margarito, op. cit., p. 145.

procedimientos justos para la resolución de los conflictos ocasionados por disputas entre los Estados y los pueblos indígenas; sobre poblaciones indígenas concretas; sobre la relación que existe entre los derechos humanos y las preocupaciones medioambientales; y sobre los efectos de las inversiones transnacionales en las tierras indígenas, han sido también estudiados exhaustivamente por los relatores especiales del Grupo de Trabajo.

También se han discutido en las sesiones del Grupo de Trabajo asuntos que podrían repercutir en la creación de mecanismos políticos y jurídicos que garanticen los derechos intelectuales de los pueblos indígenas, así como en la protección de sus tierras de una explotación ecológicamente irracional, en la aplicación de su medicina tradicional, la transferencia de tecnologías de gestión agrícola y forestal y el desarrollo de productos de las zonas donde viven".

Como puede notarse, el catálogo de derechos indígenas abarca una gran diversidad de demandas específicas. La tarea del Grupo de Trabajo no consiste en dejar plenamente satisfechos los deseos de las organizaciones indígenas o los Estados nacionales, sino lograr una declaración que proteja verdaderamente los derechos fundamentales de las poblaciones indígenas. En este sentido, Guillermo Floris Margadant diría:

Como la Asamblea General, en su resolución 41/120 había encargado a los que formulen el texto en cuestión que

⁵⁵ Cfr. AMNISTIA INTERNACIONAL, op. cit., p. 52.

procuren que éste pueda atraer un amplio apoyo internacional, es natural que en el camino de los ideales proindígenistas hacia un texto pragmáticamente aceptable a la luz de la votación, el indigenismo radical verá surgir algunas formulaciones que le parecerán indebidas. Si sobre cargamos la canoa del proyecto con un idealismo excesivamente denso, toda la expedición podría fracasar; la política es el arte de lo posible...

En caso de lograr una Declaración aceptablemente idealista, en ésta nuestros indígenas, amenazados si no por genocidio cuando menos por etnocidio, ya tendrán una base más sólida para dirigirse con sus reclamaciones a las autoridades nacionales, y eventualmente para invocar la protección de ciertas autoridades que trasciendan el nivel nacional.⁶

Después de la presentación del conjunto de principios y párrafos del preámbulo presentado en el año de 1988, el texto de la Declaración ha sido sometido a revisión en varias ocasiones con la finalidad de adecuarlo. Sin embargo, se considera que tanto su estructura básica, como los derechos y principios que contiene, han quedado ya en gran medida definidos.

La última versión del Proyecto de la Declaración Universal se analizó y adecuó en el 11º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo en el año de 1993. Esta versión quedó integrada por 19 párrafos preambulares y 45 artículos de la parte dispositiva, divididos en nueve partes.

La Parte I, que contiene los derechos y libertades fundamentales de los indígenas, abarca del artículo 1 al artículo 5 de la Declaración.

El artículo 1 establece el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, tal y como lo

⁶ MARGADANT, Guillermo F., "En camino hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas", *Critica Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, num. II, 1992, p. 174.

reconoce la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Derecho Internacional.

De igual forma, protege esos mismos derechos y libertades desde la perspectiva de los derechos individuales y colectivos, al establecer, en el artículo 2, la igualdad entre todas las personas en cuanto a dignidad y derechos sin que medie forma de discriminación alguna fundada en el origen o identidad indígena.

En el artículo 3, de esta primera parte, se enuncia el derecho a la libre determinación; entendida ésta como la libertad para determinar las condiciones políticas, de desarrollo económico y cultural que más convenga a sus intereses.

Por otra parte, y como consecuencia de esa libre determinación, el artículo 4 establece que aunque los pueblos indígenas tienen el derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, esto no impide para que puedan, si así lo desean, participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado donde habiten.

Finalmente el artículo 5 establece el derecho que tiene toda persona indígena a una nacionalidad.

La Parte II abarca del artículo 6 al artículo 11. Esta parte de la Declaración abunda sobre los derechos colectivos e individuales de los indígenas, protegiéndolos de toda forma de genocidio y etnocidio.

En este sentido, el articulo 6 reconoce el derecho que tienen los pueblos indigenas a existir en paz y seguridad como pueblos distintos y a ser protegidos contra el genocidio. Reconoce, además, el derecho individual a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona indigena.

El articulo 7, de esta misma segunda parte, establece el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural mediante actos que tengan por objeto o consecuencia privarlos de sus valores culturales o identidades étnicas; enajenarles sus tierras, territorios o recursos; toda forma de traslado violando sus derechos; toda forma de asimilación e integración mediante medidas legislativas, administrativas o de otro tipo y toda forma de propaganda dirigida en su contra.

El articulo 8 establece el derecho colectivo e individual para que los indigenas desarrollem sus propias características e identidades étnicas y culturales, incluido el derecho a su propia identificación.

En el articulo 9 se consagra el derecho que tiene toda persona indigena a pertenecer a una comunidad o nación indigena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad a la que pertenezcan.

Por otra parte, se ha comprobado que los traslados forzados son a menudo fatales para la preservación de la identidad indigena, por ello, el articulo 10 protege a los

indigenas para no ser desplazados de sus tierras o territorios por la fuerza. Sin embargo, este mismo articulo deja abierta la posibilidad para que mediante el consentimiento libre de los pueblos indigenas y previo acuerdo sobre una indemnización, éste pueda llevarse a efecto.

El articulo 11 los protege en caso de conflicto armado, y enuncia la obligación que tienen los Estados de respetar las normas internacionales, en particular el Convenio de Ginebra de 1949, sobre la protección de civiles en tiempos de guerra. En consecuencia con ello, establece que los Estados no reclutarán a personas indigenas contra su voluntad para servir en las fuerzas armadas, ni para ser utilizadas contra otros pueblos indigenas; que no reclutarán a niños indigenas en las fuerzas armadas; y no obligarán a personas indigenas a abandonar sus tierras ni las reasentará en centros especiales con fines militares.

La Parte III de la Declaración, que abarca los artículos 12, 13 y 14, protege el derecho a la diferencia cultural. Esta cultura propia de los indigenas que se manifiesta en sus idiomas, filosofías, sistemas de escritura, tradiciones y costumbres, en sus ceremonias religiosas y espirituales, en sus lugares arqueológicos e históricos, artefactos, diseños, tecnologías, artes gráficas y dramáticas y literaturas quedan protegidos en éste apartado. Además, en estos artículos se establece el derecho que tienen a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han

sido privados sin su consentimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres. Declara, también, la necesidad de establecer acuerdos entre los Estados y los pueblos indígenas, a fin de asegurar el mantenimiento, respeto y protección de sus lugares sagrados, comprendidos sus cementerios, y establece finalmente en el artículo 14 la obligación que tienen los Estados para adoptar medidas eficaces que garanticen, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas donde los indígenas sean parte.

La parte IV, que comprende de los artículos 15 al 18, se refiere específicamente al derecho a la educación nacional, a tener sus propios sistemas educativos en sus propios idiomas y al derecho de trabajo, empleo y salario.

En este sentido, el artículo 15 declara el derecho que tienen los indígenas a disfrutar de la educación que imparten los Estados en todos sus niveles y formas, sin menoscabo del derecho que tienen los indígenas para establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes, impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. Para lograr lo anterior, se establece que los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar recursos a estos fines.

El artículo 16, por su parte, declara la necesidad de establecer una educación pública que incluya las culturas,

tradiciones, historias y aspiraciones de los indígenas, a fin de eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los indígenas y todos los sectores de la sociedad.

El artículo 17 proclama el derecho que tienen los indígenas para establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas, y la obligación de los Estados para asegurar que los medios de información estatales reflejen la diversidad cultural indígena.

Finalmente, el artículo 18 declara el derecho que tienen los indígenas al disfrute, en condiciones de igualdad, de trabajo, empleo y salario.

La Declaración, en su Parte V, que contiene los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 24, aborda principalmente los derechos económicos, sociales y políticos de los pueblos indígenas.

De esta manera, los artículos 19 y 20 de este apartado de la Declaración, reconocen los derechos de los indígenas a participar plenamente en todos los niveles de gobierno mediante representantes elegidos por ellos mismos, de conformidad con sus propios procedimientos. También reconoce el derecho de participación en la elaboración de medidas legislativas y administrativas que afecten sus derechos, vidas y destinos.

En los artículos 21, 22 y 23 se reconoce que los indígenas tienen el derecho a mantener y desarrollar sus propias estructuras, instituciones y tradiciones económicas y sociales; a la seguridad en el disfrute de sus propios medios de

subsistencia y desarrollo, y al pago de una indemnización cuando hayan sido desposeídos de ellos.

El artículo 24, por su parte, reconoce el derecho a la utilización de la medicina tradicional, sin menoscabo del derecho que tienen para acceder a los servicios nacionales de salud. También este artículo les reconoce el derecho para proteger plantas, animales y minerales que son de interés vital para sus prácticas medicinales.

La Parte VI del texto de la Declaración aborda, del artículo 25 al artículo 30, las demandas indígenas respecto a la tierra. Es importante señalar que el tema del derecho a la tierra, así como el reconocimiento de derechos relativos a la libre determinación y autonomía, han provocado intensos debates en el Grupo de Trabajo debido a posiciones encontradas por parte de algunos gobiernos y organizaciones indígenas. Sin embargo, esta parte VI de la última versión del texto de la Declaración, ha tratado de encontrar equilibrio entre posiciones extremas manteniendo, en lo general, los principios de los derechos territoriales de los indígenas en los términos establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se estudiará con más detenimiento en el próximo capítulo de esta investigación.

Así, los artículo 25 y 26 de este apartado, reconocen el derecho que tienen los indígenas a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los

mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado. Se establece, también, el derecho al reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, y sistemas de tenencia de la tierra, y la obligación que tienen los Estados para prevenir injerencias, usurpaciones o invasiones en relación a los mismos.

El artículo 27 habla del derecho a la restitución de la tierra. En este artículo se establece el derecho de restitución que tienen los indígenas cuando les hayan sido confiscadas, ocupadas, utilizadas o dañadas, sin su consentimiento, las tierras o sus recursos que han ocupado tradicionalmente. Se establece, de igual forma, que esta restitución puede ser convenida en dinero o en especie.

En el artículo 28 se reconocen los derechos relativos a la conservación y cuidado del medio ambiente. Este mismo artículo establece que no se realizarán actividades militares en sus tierras y territorios, salvo que los propios indígenas convengan libremente en ello.

El artículo 29 se refiere a los derechos de propiedad intelectual indígena y a la protección de su patrimonio cultural.

Por último, este apartado, en su artículo 30, determina el derecho que los indígenas tienen para elaborar sus propias estrategias y prioridades referentes al desarrollo o utilización de sus tierras. No niega el derecho que tienen los

Estados para llevar a efecto proyectos de explotación de recursos minerales, hidricos o de otro tipo, pero establece que los mismos obtengan el consentimiento libre e informado de los indígenas antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y otros recursos. De igual forma, y cuando el daño sea inevitable, se acordará una indemnización justa y equitativa por las actividades realizadas y se adoptarán medidas que mitiguen las consecuencias negativas en el plano ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

Ahora bien, los derechos relativos a la libre determinación, autonomía y autogobierno se establecen en los artículos 31, 32, 33 y 34 del apartado VII de la Declaración. En este mismo apartado, pero en los artículos 35 y 36 se reconoce en el plano internacional la personalidad colectiva de los indígenas.

Así, el ejercicio de la libre determinación, autonomía y autogobierno se consagra en el artículo 31, pero en referencia estricta a sus propios asuntos internos y locales, en particular los que se refieren a 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 ingreso de personas que no son miembros.

El artículo 32 reconoce el derecho colectivo para que los indígenas determinen colectivamente su propia ciudadanía conforme a sus tradiciones y costumbres, sin menoscabo de que

sus integrantes obtengan la ciudadanía de los Estados en que viven.

El artículo 33 reconoce que los indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicas, pero dentro del marco de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

En el artículo 34 se reconoce el derecho colectivo de los indígenas para determinar las responsabilidades de sus miembros para con su propia comunidad.

Por otra parte, los indígenas saben que el éxito obtenido en el reconocimiento de sus derechos fundamentales se ha dado en el plano internacional; por ello, la Declaración además de brindar reconocimiento nacional, brinda reconocimiento internacional de su personalidad colectiva al establecer, en el artículo 36 que los indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados sean reconocidos, observados y aplicados. En caso de controversias, que no puedan arregloarse entre ellos, serán sometidas a los órganos internacionales competentes por las partes interesadas.

También en este apartado, pero en el artículo 35, se reconoce el derecho para los contactos indígenas transfronterizos; se establece en el mismo la obligación de los Estados para adoptar medidas que garanticen el ejercicio de este derecho.

La Parte VIII de la Declaración se refiere concretamente a los mecanismos para lograr la plena vigencia y efectos de la Declaración tanto en el plano nacional como el internacional.

En este sentido, el artículo 37 establece la obligación por parte de los Estados para que adopten medidas que den pleno cumplimiento a las disposiciones de la Declaración; también establece el compromiso para que los derechos que se reconocen en la Declaración sean incorporados en la legislación nacional de cada país, de manera que los indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

Los artículos 38 y 40 de este mismo apartado, establecen el derecho a una asistencia financiera y técnica de los Estados y de organismos Internacionales, en el caso del primero, y específicamente de la organización de las Naciones Unidas en el caso del segundo, para lograr la realización plena de los derechos contenidos en la misma Declaración.

Los artículos 39 y 41 de la Declaración establecen los mecanismos nacionales e internacionales para el arreglo de controversias entre los Estados y los indígenas. El primero de ellos reconoce que los indígenas tienen el derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y el segundo declara que las Naciones Unidas tomarán las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la Declaración creando para ello un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera.

La parte final de la Declaración fue numerada como IX; abarca los artículos 42, 43, 44 y 45 que contienen una serie de declarativos respecto a los derechos consagrados en la propia Declaración.

Así, el artículo 42 afirma que los derechos enunciados en la Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los indígenas; el artículo 43 garantiza por igual al hombre y a la mujer indígena el disfrute de los derechos reconocidos en la misma; el artículo 44 apunta que nada de lo señalado en la Declaración se debe interpretar en el sentido de que limita o anula los derechos que los indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro; y el artículo 45 establece que nada de lo señalado en la misma se debe interpretar en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

A manera de resumen, puede decirse que esta última versión del Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ha logrado un punto de equilibrio aceptable tanto para los Estados nacionales como para las organizaciones indígenas. Por un lado recoge de manera significativa las principales aspiraciones de los indígenas del mundo, muchas de las cuales ya se encuentran plasmadas en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y por otro lado contiene las

experiencias de muchos Estados que de manera destacada han avanzado ya en la práctica en el reconocimiento de derechos a sus poblaciones indígenas.

Se espera que el texto de la Declaración sea aprobado pronto por el Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas, después de lo cual, será presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación. De ser así, la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas será solamente un recurso moral y político sin ninguna obligatoriedad jurídica por parte de los Estados. Sin embargo, será un documento valioso que orientará las pautas de conducta de la actividad de los Estados, con la finalidad de homologar sus conductas en favor de una mejor protección de los derechos de los indígenas que puedan plasmarse en sus legislaciones nacionales.

En el plano internacional, una vez aprobada la Declaración, las organizaciones indígenas seguramente empezarán a trabajar para lograr la elaboración de un tratado que precise obligaciones jurídicas, y en un mecanismo internacional de control, con la autoridad y atribuciones necesarias para ejercer arbitraje y garantizar la protección efectiva de los derechos de los indígenas.

CAPÍTULO 5
ESTEDESARROLLO Y DERECHO

CAPÍTULO 5

ETNODESARROLLO Y DERECHO

SUMARIO: 5.1 El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo; 5.1.1 Antecedentes; 5.1.2 El Convenio número 169 y el nuevo enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y tribales; 5.1.2.1 Parte I. Política general; 5.1.2.2 Parte II. Tierras; 5.1.2.3. Parte III. Contratación y condiciones de empleo; 5.1.2.4 Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales; 5.1.2.5 Parte V. Seguridad social y salud; 5.1.2.6 Parte VI. Educación y medios de comunicación; 5.1.2.7 Parte VII. Comercio exterior; 5.1.2.8 Parte VIII. Finanzas; 5.1.2.9 Parte IX. Disposiciones generales; 5.1.2.10 Parte X. Disposiciones finales; 5.2 La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena; 5.2.1 Antecedentes; 5.2.2 Exposición de Motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º constitucional en materia indígena; 5.2.3 Debates legislativos; 5.2.4 Análisis del artículo 4º constitucional vigente en materia indígena; 5.3 La reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y los pueblos indios.

5.1 El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo

5.1.1 Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada en 1919, al término de la Primera Guerra Mundial. Su Constitución, redactada entre los meses de enero y abril del mismo año por la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo instituida por la Conferencia de Paz, establece una organización tripartita, la única de este tipo que reúne a los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores en sus órganos ejecutivos.

La Organización Internacional del Trabajo realiza su labor a través de tres órganos principales que se estructuran de acuerdo a la organización tripartita señalada anteriormente: la

Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo.

La Conferencia Internacional establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo, también sirve de foro en que se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. Los Estados miembros -170 hasta febrero de 1994- participan en la reunión anual de la Conferencia Internacional que se celebra en Ginebra en el mes de junio. Cada Estado miembro está representado por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Generalmente, la delegación de cada país está encabezada por el Ministro de Trabajo, u otro ministro encargado de las cuestiones laborales, quien hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno. Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden opinar y votar de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. A veces votan en sentido opuesto e incluso contra los representantes de su gobierno.

El Consejo de Administración está integrado por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros empleadores y 14 miembros trabajadores. Es el órgano ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo y se reúne tres veces por año en Ginebra. El Consejo adopta decisiones acerca de la política de la Organización Internacional del Trabajo y establece el programa y el presupuesto que, a continuación, presenta a la

Conferencia para su adopción. También elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Por último, la Oficina Internacional del Trabajo es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo y tiene la responsabilidad primordial de las actividades que prepara bajo la supervisión del Consejo de Administración y la dirección del Director General, elegido por un periodo renovable de cinco años. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación y de casa editorial, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos.⁹⁷

Las normas internacionales emitidas por la Organización Internacional del Trabajo son parte medular de las actividades que realiza este Organismo Internacional. "Las normas de la OIT son de dos tipos: convenios y recomendaciones. Los convenios son normas obligatorias para los países que los ratifican y se vuelve derecho nacional después de la ratificación; las recomendaciones no tienen ninguna fuerza obligatoria y constituyen orientación para la aplicación de los convenios".⁹⁸

Las medidas que se adoptan en el plano nacional para la entrada en vigor de los convenios desempeñan un papel decisivo.

⁹⁷ Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Historia de la Organización Internacional del Trabajo y estructura de la OIT*, Nota Informativa, Ginebra, OIT, Septiembre de 1994.

⁹⁸ ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "A propósito del debate sobre el Convenio número 169 de OIT en Guatemala", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 177-178.

La elaboración de la legislación nacional se ve influida por la mera existencia de estas normas internacionales, aún cuando se trate de países que no hayan ratificado un convenio determinado. Las disposiciones recogidas en estas normas internacionales de la Organización Internacional del Trabajo sirven de base para la formulación de leyes nacionales, por tanto, la repercusión de los convenios internacionales del trabajo va más allá de las meras obligaciones jurídicas que éstos conllevan.

Por otra parte, las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo no se ratifican. Esta es la causa de que no tengan el mismo valor jurídico obligatorio de los convenios. Sin embargo, generalmente se adoptan al mismo tiempo que los convenios que tratan de la misma cuestión, ocupándose de desarrollar con mayor detalle el contenido de estos últimos y fomentando y orientando las actividades nacionales en áreas determinadas.

Desde su fundación, este organismo especializado de las Naciones Unidas, ha venido estudiando la difícil situación de los pueblos indígenas; ya en 1921 llevó a cabo estudios sobre las condiciones de los trabajadores indígenas y en 1926 su Consejo de Administración instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena con la misión de formular normas internacionales para la protección de los trabajadores indígenas. El trabajo de esta Comisión sirvió de base para que

el organismo internacional adoptara algunos instrumentos que se referían a los trabajadores indígenas: el Convenio número 29 sobre trabajo forzoso, en el año de 1930; el Convenio número 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, en el año de 1936; el Convenio número 65 sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), en el año de 1939; el Convenio número 104 sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), en el año de 1955; el Convenio número 64 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), en el año de 1939; el Convenio número 86 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), en el año de 1947; la Recomendación número 46 sobre la supresión del reclutamiento, en el año de 1936; el Convenio número 107 y la Recomendación número 104 sobre poblaciones indígenas y tribales, en el año de 1957; y por último, el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, en el año de 1989.⁹⁹

Este último Convenio, el número 169, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, revisa el Convenio número 107 del 26 de junio de 1957. Este Convenio estaba destinado a proteger a estos pueblos y facilitar su integración y asimilación dentro de las sociedades nacionales. La tendencia integracionista de este Convenio provocó una serie de acciones de ciertos Estados que, con el fin de impulsar un

⁹⁹ Cf. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Resúmenes de normas internacionales del trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2^a edición actualizada, 1990, p. 141.

proceso de desarrollo global de la nación, no acordaron el debido respeto a la diversidad de estos pueblos, ignorando los valores culturales, sociales y religiosos de los mismos.

Durante un poco más de las tres décadas que estuvo vigente el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, fueron cambiando las percepciones de los organismos intergubernamentales y de los propios indígenas en cuanto a la filosofía integracionista que animaba este Convenio. Esto, aunado al fortalecimiento de las organizaciones indígenas que a nivel nacional e internacional hacían escuchar su voz en defensa de sus derechos e intereses, provocó que el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo tomara la decisión, en noviembre de 1985, de convocar una reunión de expertos a fin de que se considerara en ella la posible revisión de este Convenio y el alcance del mismo. Como resultado de esta reunión de expertos, que recomendaba por unanimidad la revisión urgente de este Convenio y llamaba la atención especialmente sobre la necesidad de reexaminar el enfoque integracionista básico del mismo y sus disposiciones sobre los derechos a la tierra, el Consejo de Administración decidió, en su reunión 234, realizada en el mes de noviembre de 1986, incluir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto relativo a la revisión parcial del Convenio número 107 sobre poblaciones indígenas y

tribales de 1957.¹⁰⁰ Durante un poco más de dos años se elaboró y discutió el nuevo instrumento internacional. Una vez concluido todo el procedimiento interno de la Organización Internacional del Trabajo para la adopción de Convenios, la Conferencia Internacional, órgano supremo de la Organización Internacional del Trabajo, adoptó el 27 de junio de 1989 el nuevo instrumento internacional conocido como Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. El nuevo Convenio número 169, que revisa el Convenio número 107, fue ratificado por Noruega el 19 de junio de 1990 y por nuestro país el 5 de septiembre de 1990.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 38 del propio Convenio número 169, éste entraría en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hubieran sido registradas por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, por tanto, el nuevo Convenio entró en vigor en septiembre de 1991, doce meses después de la ratificación hecha por México.¹⁰¹

Hasta el año de 1994 se han realizado otras tres ratificaciones: Colombia el 4 de marzo de 1991, Bolivia el 11 de noviembre de 1991 y Costa Rica el 16 de octubre de 1992. Sin embargo, es necesario señalar, que aunque el Convenio número

¹⁰⁰ Cfr. HERNÁNDEZ PULIDO, J. R. "El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 162..

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 163.

107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales ha quedado cerrado a cualquier ratificación, y sin vigencia para estos 5 países que han ratificado el Convenio número 169, aún tiene plena vigencia para todos aquellos Estados que lo hayan ratificado y no lo denuncien o no ratifiquen el nuevo Convenio número 169.

De esta manera, nuestro país al ratificar el 5 de septiembre de 1990 el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, asumió la responsabilidad de cumplir plenamente con sus principios y contenido.

Al ratificar este Convenio, México, como Estado miembro, tiene la obligación de presentar un informe periódico a la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas de orden legal y práctico adoptadas para su aplicación. Estos informes son examinados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, integrada por una veintena de personalidades independientes, que poseen un elevado nivel de cualificación en el terreno jurídico o social. Esta Comisión presenta un informe anual a la Conferencia Internacional del Trabajo, que se somete al examen de un comité tripartito integrado por delegados de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores.

También las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden presentar reclamaciones ante la Oficina Internacional del Trabajo, alegando el incumplimiento por parte

de un Estado miembro de un convenio que éste haya ratificado. Si el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo considera admisible la reclamación, nombrá una comisión tripartita para que examine la cuestión. Esta comisión presenta un informe al Consejo de Administración, en el que se recogen sus conclusiones y recomendaciones.

Si bien es cierto que las organizaciones indígenas no pueden participar directamente en este proceso, cabe indicar que pueden dar a conocer a la Comisión de Expertos la inaplicabilidad del Convenio por medio de organizaciones de trabajadores nacionales o internacionales.

Además, cualquiera de los otros cuatro miembros que ya han ratificado el Convenio número 169, pueden presentar una reclamación ante la Oficina Internacional del Trabajo contra nuestro país, si en su opinión no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio del Convenio ratificado. El Consejo de Administración puede nombrar una comisión de encuesta para examinar la cuestión planteada e informar al respecto. El Consejo de Administración puede seguir este mismo procedimiento, ya sea de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.

Si la comisión encuentra elementos que lo justifiquen, formula recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse. El gobierno afectado dispone de tres meses para dar cumplimiento a dichas recomendaciones. De no mostrarse de

acuerdo, puede someter el litigio a la Corte Internacional de Justicia.

Si México cayera en la hipótesis de no dar cumplimiento, dentro del plazo de tres meses, a las recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta o a la decisión de la Corte Internacional de Justicia respecto a este u otro convenio ratificado ante la Organización Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración puede recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.¹⁰²

Estos mecanismos de control de la aplicación de las normas tienen una enorme importancia en la Organización Internacional del Trabajo, pues sirven para asegurarse de que, una vez que se formulan los principios, éstos se lleven efectivamente a la práctica por los países que los han aceptado. Sin embargo, es importante precisar que la Organización Internacional del Trabajo no constituye un tribunal internacional; los diferentes mecanismos de control de la aplicación de las normas tienen como objetivo el cumplimiento de los convenios y no la condena de los gobiernos infractores.

Por otra parte, el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

¹⁰² Véase ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Normas Internacionales del Trabajo, Nota Informativa, Ginebra, OIT, febrero de 1994, p. 1.

ARTÍCULO 133 Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de todo la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.¹⁰³

En este sentido, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales se ha convertido en ley nacional en nuestro país. Por lo tanto, el estricto respeto de este Convenio requiere una amplia difusión que permita su conocimiento por los interesados, por los juristas abogados y jueces para lograr su aplicabilidad y plena vigencia.

El Convenio 169 marca un avance importante en materia de derecho indígena. En el plano internacional su influencia se ha dejado sentir en la elaboración del texto de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que actualmente se discute por el grupo de trabajo de las Naciones Unidas; en el plano nacional ha influido en la adición al artículo 4º constitucional.

5.1.2. El Convenio número 169 y el nuevo enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y tribales

El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países

¹⁰³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de la República, 1994, p. 641.

Independientes, que entró en vigor en septiembre de 1991, consta de 10 párrafos preambulares y 44 artículos en su parte dispositiva, divididos en diez partes. La Parte I se denomina Política General; la II trata sobre Tierras; la parte III sobre Contratación y condiciones de empleo; la IV sobre Formación profesional, artesanía e industrias rurales; la parte V se denomina Seguridad social y salud; la VI Educación y medios de comunicación; la VII Contactos y cooperación a través de las fronteras; la parte VIII sobre Administración; la parte IX se denomina Disposiciones generales y la X Disposiciones finales.

5.1.2.1 Parte I. Política general

La Parte I que trata sobre cuestiones de Política general contiene 12 artículos.

El primero de ellos establece que el Convenio 169 se aplica tanto a los pueblos tribales en países independientes que se distingan por sus condiciones sociales, culturales y económicas del resto de los sectores nacionales, como a los pueblos considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización. Sin embargo, tal y como lo establece el párrafo 2, de este primer artículo, la conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio. También en

este artículo 1, pero en el párrafo 3, se estableció que la utilización del término "pueblos" en el Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional.

El empleo del término "pueblos" para reemplazar el uso del término "poblaciones", utilizado por el Convenio número 107, fue uno de los temas más discutidos al adoptarse el Convenio 169. Por una parte, había razones que apuntaban en el sentido de que la utilización del término "pueblos" se relacionaba esencialmente con el respeto que debía tenerse a la propia identidad de los indígenas, por la otra, había un buen número de delegados gubernamentales que se oponían al empleo de tal término por las implicaciones que el mismo pudiera tener en relación con el derecho a la autodeterminación. De ahí, entonces, que en el citado párrafo 3 se hiciera esta precisión.

A partir del artículo 2, de esta Parte I, puede observarse la inclusión de la participación indígena en la nueva filosofía que anima el Convenio 169. En este artículo se establece la responsabilidad que tiene el gobierno para desarrollar acciones, conjuntamente con la participación de los indígenas, que protejan sus derechos y garanticen el respeto de su integridad.

Los artículos 3, 4 y 5 del Convenio abundan sobre el derecho pleno que tienen los pueblos indígenas para gozar de los derechos humanos y libertades fundamentales, y sobre el

reconocimiento y protección de sus valores, prácticas sociales, culturales, religiosas, espirituales e instituciones, que los gobiernos deben respetar y considerar al aplicar las disposiciones contenidas en el Convenio.

Por su parte, el artículo 6 establece el derecho para ser consultados por el gobierno cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente. Esto significa que los gobiernos deberán establecer los procedimientos adecuados para que los pueblos interesados puedan ser consultados a través de sus instituciones representativas, en la adopción de decisiones en instituciones y organismos administrativos que tengan responsabilidad en la aplicación de políticas y programas que les conciernen. Sin embargo, el hecho de que los gobiernos tengan que consultar a los pueblos indígenas no significa que deberá obtenerse el acuerdo o el consentimiento de tales pueblos sobre las cuestiones objeto de la consulta para que el gobierno pueda proceder a actuar; el objetivo de la consulta es la búsqueda de ese acuerdo o consentimiento, pero si por alguna razón no se obtuviera, el gobierno podrá llevar a efecto la aplicación de las medidas correspondientes, cuidando de no afectar a los pueblos respectivos o a sus intereses, pues al hacerlo iría contra los principios esenciales del Convenio.¹⁰⁴

En el artículo 8 se establece, por una parte, el principio

¹⁰⁴ Cfr. HERNÁNDEZ PULIDO, J. R., op. cit., p. 166.

a la autonomía interna para decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo que afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna forma; por la otra, se reconoce la importancia de que los indígenas participen conjuntamente con el gobierno en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.

El artículo 8º del Convenio, establece tres principios jurídicos fundamentales:

El primero de ellos se refiere a la consideración que debe hacerse de sus costumbres o su derecho consuetudinario al aplicar la legislación nacional.

El segundo establece el derecho que tienen para conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

El tercero establece que la aplicación de los dos primeros no impedirá que puedan ejercer los derechos reconocidos a los demás ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Respecto a este artículo del Convenio es necesario hacer un paréntesis.

La cuestión de la autonomía es un tema que ha sido planteado desde hace mucho tiempo por las organizaciones

indigenas, sin embargo, ha adquirido una gran relevancia politica debido a que se inscribe en el conjunto de las nuevas concepciones que sobre los derechos humanos se debaten en el mundo actual y específicamente en nuestro país.¹⁰⁴

La polémica que se ha desarrollado en torno a este tema deja entrever por lo menos tres posiciones más o menos visibles al respecto:

La primera de ellas se define como de autonomía regional pluriétnica. Esta concepción sostiene que la autonomía debe tener carácter pluriétnico debido a que en muchas regiones del país conviven indios y mestizos. Parte de la idea de que en dichas regiones autónomas debe existir también un gobierno autónomo para que conozca asuntos tanto de orden administrativo como penales. Para los que sostienen esta posición, la autonomía no debe ser producto de una concesión sino de una negociación entre iguales. Este tipo de autonomía significa, además, la construcción de un cuarto piso que sea complementario del federal, el estatal y el municipal. Así, las regiones autónomas pluriétnicas pueden estar dentro de la federación o bien dentro de varios estados.

¹⁰⁴ Sobre el tema de la autonomía véase, entre otros, a DÍAZ POLANCO, Héctor, "Autonomía regional y autodeterminación de los pueblos indios", México, Siglo XXI, 1991; TIZQUIERDO, Ana Luisa, "Autonomía indígena: una de las formas de su ejercicio", "Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México", Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996. VILLORO, Luis, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexos*, México, núm. 197, mayo de 1994, y a WILLEMSSEN DÍAZ, Augusto, "Ámbito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno para los pueblos indígenas", *Estudios Internacionales*, Guatemala, Año 4, núm. 7, enero-junio, 1993.

La segunda posición sostiene que la autonomía indígena únicamente puede darse al nivel de la comunidad en donde los indígenas han podido preservar sus formas de autogobierno y en el que han logrado reproducir sus formas materiales y espirituales de existencia. Esta posición no acepta la constitución de las regiones autónomas pluriétnicas porque las consideran producto de un modelo que nada tiene que ver con la realidad de la comunidad indígena.

En medio de estas dos posiciones se encuentra una tercera que se denomina municipalista. Sostiene que la demanda de autonomía, y más en particular la de autodeterminación, es una cuestión que el Estado no está dispuesto a negociar en virtud de que representa el replanteamiento de sus bases conceptuales, constitucionales e ideológicas. Esta concepción plantea la necesidad de explorar, en el marco legal vigente, las alternativas de inserción del derecho indígena y en particular las potencialidades que aún tiene el Municipio Libre en aquellas regiones con mayoría indígena.¹⁰⁶

Esta tercera posición no le representaría al Estado una modificación profunda de su marco jurídico sino una readecuación de algunos preceptos constitucionales. Actualmente es la posición que han adoptado los negociadores del gobierno

¹⁰⁶ Cfr. SARMIENTO SILVA, Sergio, "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía", *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 228-230.

mexicano en las pláticas de paz con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.¹⁰⁷

Por su parte, los artículos 9 y 10 del Convenio se refieren a cuestiones de índole penal. El primero de ellos establece que deberán respetarse las prácticas a las que recurren tradicionalmente los pueblos indígenas para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, siempre que sean compatibles con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos reconocidos internacionalmente. El segundo dice que las autoridades penales deben tomar en consideración las características económicas, sociales y culturales de los indígenas cuando se impongan sanciones penales, dando preferencia a tipos de sanción distintos al encarcelamiento.

En el artículo 11 del Convenio se faculta al gobierno para prohibir y sancionar, por ley, la imposición a miembros de los pueblos indígenas de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, salvo los considerados por la ley para todos los ciudadanos.

Finalmente, el artículo 12 de esta primera parte del Convenio establece la facultad para que de manera personal o bien por conducto de sus organismos representativos, los

¹⁰⁷ Véase los siguientes documentos: Documento 1: "PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVÍARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL". Documento 2: "PROPYESTAS 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", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena, Chiapas, México, 16 de febrero de 1996.

indígenas puedan iniciar procedimientos legales para asegurar el respeto de sus derechos. En este sentido se establece también la obligación del gobierno para proporcionar, si fuere necesario, intérpretes u otros medios que faciliten esta tarea.

5.1.2.2 Parte III. Tierras

Otro de los temas que dio lugar a amplios debates al adoptarse el Convenio 169 fue el relativo a los derechos relacionados con las tierras de los pueblos indígenas. Este tema se aborda en los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio.

Los representantes de las organizaciones indígenas habían insistido en que se utilizara a lo largo del capítulo correspondiente el término "territorios", en virtud de que sólo este término podía reflejar las particulares relaciones que existen entre los pueblos indígenas y su entorno geográfico; esta relación implica derechos colectivos cuyo titular es una colectividad, creándose así relaciones particulares que no se reconocen necesariamente por los sistemas jurídicos nacionales. Para los representantes gubernamentales, en cambio, el empleo indiscriminado del término "territorios" planteaba problemas, no sólo por los diversos elementos que se cubren con dicho término como son las aguas, bosques, recursos del subsuelo,

etcétera, sino por los particulares derechos que se debían reconocer, derechos que entrarian en contradicción con las normas constitucionales de Estados que poseen un sistema jurídico de origen hispano-romano, como el nuestro. Para lograr equilibrio entre ambas posturas, se consideró incluir en este capítulo del Convenio, tanto la obligación por parte de los Estados para respetar los territorios en referencia al valor espiritual que tiene para la cultura indígena como también se deja intacto el principio de propiedad originaria de la nación, para el caso de sistemas jurídicos como el nuestro.¹⁰⁸

Así, en el artículo 13 de esta parte II del Convenio, se establece la obligación de los gobiernos de respetar la relación espiritual y cultural que los indígenas tienen con la tierra o territorios que habitan o utilizan de alguna manera. Además, el término "territorio" será tenido en cuenta cuando se reconozcan ciertos derechos sobre las tierras a los pueblos indígenas.

Por otra parte, de acuerdo a lo previsto por el artículo 14, una vez realizada la ratificación por nuestro gobierno, se deberán reconocer los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente los pueblos indígenas; deberán también proceder a la determinación de esas tierras, adoptando las medidas necesarias para garantizar la efectiva

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 167.

protección de sus derechos de propiedad y posesión; así como el establecimiento de procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para la solución de las reivindicaciones de tierras por ellos formuladas.

El artículo 15 proclama el derecho que tienen los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. Sin embargo, en este mismo artículo se deja intacta la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo cuando éstos pertenezcan al Estado, y sólo se establece que antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, el gobierno debe establecer o mantener procedimientos que le permitan consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si existe riesgo de perjuicio en su contra; también deja abierta la posibilidad para que los pueblos indígenas participen en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño sufrido.

Por otra parte, el hecho de que el gobierno tenga que consultar a los pueblos indígenas no significa que deberá obtenerse su acuerdo o consentimiento para actuar. El artículo 16 es claro en este sentido al establecer que cuando no pueda obtenerse el consentimiento, puede llevarse a efecto el traslado y la reubicación de estos pueblos, pero cuando se

hayan cumplido con los procedimientos establecidos en la legislación nacional; si es posible, tendrán derecho a regresar a sus tierras tradicionales si han dejado de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación; en caso de que ésto no fuera posible, deberán recibir tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente; se deja, de igual forma, abierta la posibilidad para que los pueblos interesados puedan recibir una indemnización en dinero o en especie si así lo desean.

Los artículos 17, 18 y 19 del Convenio establecen los derechos en relación con el respeto de las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos indígenas; las medidas que deberán adoptarse contra la intrusión no autorizada en sus tierras; y la garantía de que los programas agrarios nacionales deberán considerarlos, en igualdad de circunstancias respecto a otros sectores de la población, para la asignación de tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes y sobre el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que ya poseen.

5.1.2.3 Parte III. Contratación y condiciones de empleo

Esta parte del Convenio número 169 enuncia los principios generales contenidos en el Convenio número 107 respecto a la

contratación y condiciones de empleo de los pueblos indígenas. Contiene un único artículo 20, que a su vez se subdivide en 4 párrafos con sus respectivos incisos.

En este sentido el artículo 20, párrafo 1, establece que en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general las condiciones de empleo y contratación de estos pueblos, el gobierno debe adoptar, en el marco de la legislación nacional y en cooperación con los propios indígenas las medidas especiales que lo garanticen.

En los párrafos 2, 3, y 4 se insiste en la obligación que tienen los gobiernos que ratifiquen el Convenio, de garantizar a los trabajadores indígenas el goce de la protección acordada por la legislación y la práctica nacionales a los trabajadores de sectores similares; también se les debe informar de sus derechos y de los recursos de que disponen para la defensa de tales derechos. Se prevé, de igual forma, que se deberán adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores indígenas no se vean sometidos a condiciones del trabajo peligrosas, en particular en el sector agrícola y como resultado del uso de plaguicidas u otras sustancias tóxicas; que no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, y que gocen de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

Finalmente, en el párrafo 4 de este capítulo, se pugna por la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde laboren los trabajadores provenientes de esos pueblos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones correspondientes del Convenio.

5.1.2.4 Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales

Esta parte IV del Convenio, que abarca del artículo 21 al 23, aporta en este campo un nuevo enfoque.

Así, el artículo 21 establece que los indígenas deberán disponer de medios de formación profesional en igualdad de circunstancias a los de los demás ciudadanos.

El artículo 22 prevé que el gobierno asegurará, con la participación de los indígenas, la puesta a disposición de los miembros de estos pueblos programas y medios especiales de formación, cuando los programas existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los indígenas. De igual forma, se establece que esos programas de formación deberán basarse en el entorno económico, o en las condiciones sociales y culturales y en las necesidades concretas de los indígenas. Por otra parte, cuando fuere posible, los pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación.

Un aporte también importante es la disposición que prevé, en el artículo 23, el reconocimiento de las artesanías, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales, relacionadas con la economía de subsistencia de los indígenas como la caza, la pesca, la recolección, etcétera, como factores importantes del mantenimiento de su cultura, de su autosuficiencia y de su desarrollo económico. Además, con la participación de los indígenas, el gobierno deberá velar por el fortalecimiento y el fomento de esas actividades. También deberá facilitárselas, cuando así lo soliciten y sea posible, asistencia técnica y financiera que tenga en cuenta esas técnicas tradicionales para un desarrollo sostenido y equitativo.

5.1.2.5 Parte V. Seguridad social y salud

En esta parte del Convenio se establecen en los artículos 24 y 25 disposiciones relativas a la seguridad social, la salud y la medicina tradicional indígena.

El artículo 24 de esta parte del Convenio establece la obligación del gobierno para extender progresivamente a los pueblos indígenas los regímenes de seguridad social que se les deberá aplicar sin discriminación alguna.

El artículo 25 de esta parte del Convenio propugna preservar y utilizar los métodos de prevención, las prácticas

curativas y los medicamentos tradicionalmente utilizados por los pueblos indígenas. Además, el Convenio prevé que los servicios de salud que se establezcan en favor de los pueblos en cuestión, deberán planearse y administrarse en cooperación con ellos, tomando en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales. Finalmente se establece que los sistemas de asistencia sanitaria deberán dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local; coordinando la prestación de tales servicios con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

5.1.2.6 Parte VI. Educación y medios de comunicación

Esta parte del Convenio aborda, en seis artículos, temas sobre la educación, la lengua indígena y los medios de comunicación en los pueblos indígenas.

Así, los artículos 26 y 27 de este capítulo prevén la obligación del gobierno de crear los medios para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas tengan acceso a los diferentes niveles del sistema educativo nacional, así como de desarrollar y aplicar programas y servicios educativos en favor de los pueblos interesados, en colaboración con estos últimos. También se establece la obligación para que la autoridad competente, en este caso la Secretaría de Educación Pública,

asegure la formación de indígenas y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. Además, se establece que el gobierno deberá reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la Secretaría de Educación Pública en consulta con esos pueblos. Para tal fin deberán facilitárseles recursos apropiados.

En el artículo 28 se pugna por la preservación y difusión de las lenguas indígenas, así como de los valores sociales, culturales y religiosos de los indígenas. Se prevé que se deberá, siempre que sea viable, enseñar a los niños indígenas la lectura y escritura en su propia lengua indígena o en alguna de las lenguas indígenas más comúnmente habladas en el grupo al que pertenezcan. Paralelo a ello, el gobierno está obligado a adoptar disposiciones para preservar y promover el desarrollo y la práctica de las lenguas indígenas, y tomar las medidas necesarias para que a los indígenas se les enseñe también la lengua nacional.

El artículo 29 de este apartado establece, como un objetivo de la educación de los niños indígenas, la impartición de conocimientos generales que les ayuden a participar por

igual, tanto en la vida de su propia comunidad como en la de la comunidad nacional.

Por su parte el artículo 30 prevé la obligación del gobierno para tomar medidas que permitan darles a conocer sus derechos y obligaciones, en especial en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a la educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos contenidos en el propio Convenio. A tal fin, deberán utilizarse los medios de comunicación masiva y traducciones escritas en lengua indígena.

Finalmente, el artículo 31 prevé que el gobierno deberá adoptar las medidas de carácter educativo necesarias para eliminar en los otros sectores de la población los prejuicios que pudieran existir con respecto de los pueblos indígenas. A tal fin, se deberá asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas indígenas.

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

En este apartado del Convenio también se adoptó en el artículo 32 una nueva disposición a fin de prever que los gobiernos tomen las medidas apropiadas, incluso a través de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre los pueblos indígenas en el orden económico, social, cultural, espiritual y del medio ambiente, a través de

las fronteras nacionales. La aplicación de esta disposición posibilitará el acuerdo entre los Estados modernos para brindar facilidades a los indígenas a fin de que sigan manteniendo su unidad, a pesar de las fronteras que los han dividido geográficamente. La conservación de su unidad contribuirá a que preserven sus valores económicos, sociales, culturales y espirituales.

5.1.2.8 Parte VIII. Administración

En esta parte del Convenio 169 se establece en el artículo 33 la obligación del gobierno para asegurarse de que existan instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos indígenas. Estos programas deberán incluir la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de las medidas previstas en el Convenio, y la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas. En ambos casos se deberá contar con la cooperación de los pueblos indígenas.

5.1.2.9 Parte IX. Disposiciones generales

Esta parte del Convenio número 169 contiene dos artículos el 34 y el 35. El primero de ellos dispone que la naturaleza y el alcance de las medidas que adopten los gobiernos para dar

efecto al Convenio deben ser flexibles tomando en consideración las condiciones propias de cada país. El segundo declara que las disposiciones contenidas en el Convenio no deberán menoscabar los derechos y ventajas garantizados a los indígenas en otros instrumentos jurídicos internacionales o nacionales.

5.1.2.10 Disposiciones finales

Esta última parte del Convenio contiene diversas disposiciones finales que tienen que ver con la entrada en vigor del Convenio, su ratificación, su vigencia, etc.

En este sentido, el artículo 36 declara que el Convenio número 169 revisa el Convenio número 107 sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957.

El artículo 37 establece que las ratificaciones formales del Convenio 169 serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Ahora bien, como puede notarse, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo recoge un número importante de las reivindicaciones que han sido formuladas, tanto en el plano nacional como en el internacional, por los representantes de los pueblos indígenas. De igual forma, supera la visión integracionista para aceptar el carácter pluriétnico y pluricultural de nuestros pueblos. Con ello, se superan las concepciones antropológicas, sociológicas y etnológicas que no

aceptaban la diversidad de los componentes del Estado moderno, en especial la consagración al derecho a las diferencias.¹⁶

Ahora bien, en junio de 1994 se revisaron las primeras memorias que sobre el Convenio 169 envió el gobierno mexicano a la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo. Sobre estas memorias, dicha Comisión emitió en 1995 un informe que contiene la observación siguiente sobre la aplicación de dicho convenio en nuestro país:

Observación 1595 del Informe de la Comisión de Expertos, relativo al Convenio número 169: Pueblos indígenas y tribales, 1995

Méjico (ratificación: 1990)

1. La Comisión toma nota con satisfacción de la declaración del Gobierno que a partir de la modificación del artículo 4º de la Constitución en 1991, se ha reformado a) el Código Penal Federal en su artículo 52, en la medida que en los casos en que el procesado perteneciera a un grupo étnico indígena "se tendrán que tomar en cuenta sus costumbres y tradiciones"; b) el Código Federal de Procedimientos Penales en sus artículos 103, 104, 105, 128, 220 bis y en su artículo 95 referente a la autorización a nombrar un interprete si el imputado, ofendido, denunciantes, testigos, o los peritos no entiendan suficientemente el idioma castellano; c) la ley general de educación para establecer que se promoverá la enseñanza de la lengua nacional (español) sin llevar prejuicios a la protección de la promoción y el desarrollo de las lenguas indígenas (artículo 7, fracción IV); y d) el artículo 27 de la ley agraria que, desde 1991, dispone que las tierras indígenas deberán protegerse y en su artículo 164 estipula que los tribunales agrarios están obligados a suplir la deficiencia en los planteamientos de derecho que hagan los indígenas.

2. La Comisión también toma nota de que hasta el mes de junio de 1994 se han realizado consultas públicas con los sectores interesados en promover una ley sobre la diversidad cultural, pero que todavía no hay un resultado positivo.

¹⁶ Cf. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "A propósito del debate sobre el Convenio", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 189.

Espera que el Gobierno informará en su próxima memoria al respecto.

3. Artículos 4 y 7 (medio ambiente y desarrollo). La Comisión toma nota con interés de que el proyecto hidroeléctrico de San Juan Tetelcingo fue cancelado el 13 de octubre de 1992 por el Presidente de la República y el Gobernador del Estado de Guerrero, debido a que no era beneficioso para las comunidades de la región. Toma nota de que esta acción fue tomada debido a una resolución que adoptó el Consejo de Pueblos Nahua del Alto Balsas.

4. Artículo 20 (conjuntamente con el artículo 11) (trabajo). La Comisión recuerda que en su primera memoria el Gobierno había comunicado los comentarios formulados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), que informaba de graves abusos contra trabajadores del sector rural, que en su mayoría son indígenas. Entre ellos se incluyen la contratación por "enganche" (una forma de contratación compulsiva), la falta de pago de los salarios, la denegación a los trabajadores indígenas del derecho de sindicación y una ausencia casi total de la inspección del trabajo en esas regiones. La Comisión toma nota de que el Gobierno en su memoria ha comunicado información sobre varios programas que se han puesto en marcha a fin de ocuparse de estos problemas, pero lamenta que no se incluya, en su memoria más reciente, información sobre la situación en la práctica.

5. La Comisión toma nota de que la ausencia de una protección elemental de los derechos de los trabajadores indígenas y de sus condiciones de trabajo fue una de las causas del estallido de violencia de los pueblos indígenas del Estado de Chiapas que se produjo a principios de 1994. Si bien es consciente de que llevará tiempo corregir una situación de la índole de la descrita en la memoria anterior, y tomando nota de la información alentadora incluida en su memoria más reciente, la Comisión confía en que el Gobierno la mantendrá informada de la situación de los indígenas en esa y otras regiones y de las medidas prácticas tomadas para mejorarla. Entre ellas, una de las más importantes es una inspección del trabajo que actúe con frecuencia y eficacia. Tomando nota de que el Gobierno no ha ratificado el Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, 1969 (núm. 129), la Comisión estimula al Gobierno a que continúe los esfuerzos que ha realizado hasta la fecha para mejorar la situación laboral; que comunique información detallada sobre el número y los resultados de las visitas de inspección llevadas a cabo entre los trabajadores indígenas de las zonas rurales y, de ser necesario, que recurra a la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo.¹¹⁰

¹¹⁰ Organización Internacional del Trabajo, *Informe de la Comisión de Expertos, Observación 1595, APP/192H-3.S95*, Ginebra, OIT, 1995.

Como puede verse, después de un poco más de 4 años de la entrada en vigor del presente Convenio, y a pesar de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para lograr su aplicación, hace falta una mayor participación de las comunidades indigenas y de la sociedad civil en general, para hacerse cargo y responsabilizarse de las reivindicaciones y derechos en él contenidas.

Sin embargo, no hay duda que el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo constituye un franco avance en favor de los derechos de los pueblos indios. De su aplicación efectiva y de su observancia plena depende el avance en la construcción de un verdadero etnodesarrollo, que armonice los diferentes aspectos y sectores de una verdadera sociedad mexicana pluricultural.

5.2 La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena

5.2.1 Antecedentes

Desde 1810, prácticamente, no ha existido en nuestro país una legislación aplicable a los indígenas. Esta situación es fácilmente explicable porque con el triunfo de la Independencia, los liberales creyeron cancelar para siempre un pasado despótico e irracional que tenía hundidos a los indígenas en la más completa esclavitud. Para estos primeros y

optimistas liberales "la superación del pasado despótico se funda en la transformación de la estructura social de la colonia; y transformar a ésta es reformar las instituciones existentes hasta entonces, de tal modo que con ello se puedan emancipar definitivamente las clases sociales "oprimidas". La capa más "oprimida" es, en este caso, la de los indios. Luego, la sola transformación de la sociedad colonial traerá aparejada necesariamente la liberación del indio".¹¹¹

Los liberales se han propuesto, entonces, que en la nueva nación mexicana no existan ya las formas opresivas y las injusticias que han sometido a los indios. Por tanto, los indios tendrán los mismos derechos que los otros ciudadanos, las mismas libertades, iguales oportunidades e idéntica condición humana.

A partir del triunfo de la Independencia, y como afirma Jorge Madrazo, "en todo el constitucionalismo mexicano existe una sola mención a los indios o indígenas, y esta data de la ley fundamental de 1824, que declaró en el artículo 50, donde se establecían 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".¹¹²

¹¹¹ LÓPEZ CÁMARA, Francisco, *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, UNAM, 1986, p. 271.

¹¹² MADRAZO CUELLAR, Jorge. "La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena", *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994, p. 194.

Por otra parte, aunque las participaciones de don Ignacio Ramírez y don León Guzmán en los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 revelan las distintas ocasiones en que los diputados se refirieron concretamente a los indígenas, se nota, sin embargo, la ausencia de mención constitucional respecto de los indígenas en la Constitución de 1857. Esta actitud concordaba con la expresión decimonónica de exaltar el principio formal de la igualdad de todos los ciudadanos y la abolición de fueros y legislaciones privativas.

La Revolución Mexicana recoge en los programas del Plan de San Luis, en el Plan de Ayala y más tarde en la Ley Agraria de 1915 expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, las principales demandas y reivindicaciones de los pueblos indios. Sin embargo, los constituyentes de 1917 no reconocieron en el texto constitucional personalidad jurídica a las comunidades indígenas, ni se reivindicaron sus derechos y prerrogativas, salvo en el aspecto agrario donde el artículo 27 constitucional les da el tratamiento de "comunidades".

El 4 de diciembre de 1948 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista, y el 10 de junio de 1986 se expidió un decreto que reglamentó el artículo de la citada ley, y que estableció las modalidades específicas de participación de las comunidades

indigenas en los programas y acciones que el gobierno federal lleva a cabo en ellas.

Como puede notarse, hasta antes del 28 de enero de 1992, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición a un primer párrafo al artículo 4º constitucional, sólo existía, en materia de legislación federal vigente en nuestro país, la ley que creó el Instituto Nacional Indigenista en 1948.

La presencia de una voluntad política que respeta, protege, anima y fortalece el indigenismo mexicano; las incontables luchas de las organizaciones indias para lograr el respeto a sus demandas y reivindicaciones; y los compromisos derivados del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, han elevado, por fin, a rango constitucional, el reconocimiento de nuestra diversidad étnica.

5.2.2 Exposición de Motivos de la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º constitucional en materia indígena

El 7 de diciembre de 1990 fue presentada por el Ejecutivo Federal la Exposición de Motivos de la iniciativa de Decreto que adiciona el Artículo 4º Constitucional.

En esta Exposición de Motivos, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, reconoce que a pesar de los continuos esfuerzos que los distintos gobiernos de la

República han realizado para superar las barreras que impiden el acceso pleno a la justicia de los pueblos indígenas, ha existido "insuficiencia de la acción previa frente a rezagos centenarios, prejuicios arraigados e intereses que median con la pobreza y exclusión de nuestros compatriotas indígenas".¹¹³

En esta exposición se destaca que, en virtud de la trascendencia de la problemática indígena en el ámbito nacional, el Ejecutivo Federal instaló el 7 de abril de 1989 la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista. La principal tarea de esta Comisión fue el estudio de la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas. Los resultados del estudio practicado por dicha Comisión, que fundamenta la necesidad y explora los alcances de una reforma constitucional en este sentido, fueron sometidos a una amplia consulta pública entre octubre y diciembre de 1989. Destaca en esta consulta popular las reuniones regionales en las entidades federativas con presencia indígena; se realizaron 228 actos, se recibieron poco más de dos mil ponencias, documentos y opiniones técnicas, de las cuales el 40 por ciento fueron emitidas por autoridades indígenas o representantes de sus organizaciones. El otro 60

¹¹³ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1990, p. 10.

por ciento, fue emitido por el resto de la sociedad, de igual forma hubo una amplia participación pública a través de la prensa local y nacional. Casi la totalidad de las opiniones, vertidas en esta consulta, se dieron en el sentido de considerar inaplazable la corrección de la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas.¹¹⁴

Tomando en consideración los resultados obtenidos por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista, y de acuerdo a las conclusiones de la consulta pública, el Ejecutivo Federal formuló la correspondiente Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto de la cual se desprenden los siguientes puntos:

A. Problemática indígena

Dentro del contexto general, la Exposición de Motivos presenta la problemática indígena como:

a) Desigualdad económica, social y para acceder a la jurisdicción efectiva del Estado de los indígenas mexicanos, como consecuencia de dilatados procesos históricos.

En este sentido, persiste la intermediación que medra con la desigualdad y se opone al progreso de las comunidades indígenas, y la justicia encuentra barreras en las condiciones

¹¹⁴ Cfrr. Exposición de Motivos, pp. 10 y 11.

de aislamiento, pobreza y exclusión en que viven los indígenas mexicanos. "El 70 por ciento de los indígenas del país viven en municipios rurales, proporción que es inversa a la del conjunto de la población nacional, y fincan su subsistencia en las actividades primarias. El 96.5 por ciento de los indígenas en municipios rurales radica en localidades calificadas como de elevada marginación, con la consecuente escasez de servicios públicos, carencia de fuentes de trabajo y empleo remunerado; bajos ingresos, precariedad, aislamientos y exclusión. Los 637 municipios rurales con más del 30 por ciento de población indígena -la cuarta parte de todos los municipios del país- han sido clasificados con alto o muy alto grado de marginación. El 30 por ciento de los indígenas asentados en municipios considerados como urbanos viven en condiciones de pobreza y marginalidad casi en su totalidad".¹¹⁵

b) Un índice elevado de los indicadores sociales de la pobreza: analfabetismo, mortalidad infantil, desnutrición y morbilidad asociada, y baja esperanza de vida.

Hay que resaltar, en este aspecto, que de cinco educandos que ingresan al sistema de educación indígena sólo uno concluye con el ciclo de educación primaria. Por otra parte, enfermedades controlables y hasta controladas afectan gravemente la población de algunas regiones indígenas del país, influyendo en ello la desnutrición, que en las comunidades

¹¹⁵ Exposición de Motivos, pp. 3 y 4.

indígenas afectan a una proporción significativa de la población infantil.

c) Un deterioro creciente de la productividad de los sistemas tradicionales de cultivo, del suelo y de la vegetación, que ha provocado grandes corrientes migratorias de la población indígena en busca de los complementos necesarios para su subsistencia.

En este sentido se resalta la falta de apoyo para el desarrollo de los sistemas tradicionales de cultivo, la explotación irracional de los recursos naturales por intereses ajenos a las comunidades, y los injustos términos de intercambio que privan en las zonas indígenas.

d) Las instancias de procuración y administración de justicia no siempre atienden oportuna y adecuadamente los reclamos y demandas indígenas, persistiendo, a veces, resabios discriminatorios.

En este caso, se resalta en la Exposición de Motivos, el hecho de que muchos de los detenidos indígenas no hablan el español ni tuvieron acceso al conocimiento de las leyes; están siendo juzgados sin los beneficios de un intérprete o de una defensoría adecuada.

e) La falta de reconocimiento hacia las prácticas jurídicas indígenas.

En este sentido, se afirma que la solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización

social, "está sustentada en prácticas jurídicas arraigadas y respetadas entre ellos, que en la mayoría de los casos no sólo no contradicen sino que podrían complementar las normas del derecho positivo".¹⁶

B. Justificación de la adición al artículo 4º constitucional

De lo expresado por el Ejecutivo de la Nación en la Exposición de Motivos se desprende que la adición al artículo 4º constitucional se justifica en virtud de que:

- a) Los indígenas están más lejos que el resto de los mexicanos del bienestar y del disfrute cabal de los derechos que el Estado tiene la obligación de garantizar por mandato de nuestra ley fundamental.
- b) La solidaridad entre los propios indígenas, que se expresa a través de su organización social, es insuficiente para protegerlos.
- c) Los pueblos y las culturas indígenas aportan las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad. "La contribución decisiva de los indígenas mexicanos a las grandes gestas históricas constitutivas de la Nación, ha mostrado reiteradamente que la diferencia y la especificidad cultural, lejos de diluir, fortalece su compromiso con los intereses nacionales".¹⁷

¹⁶ *Ibidem*, p. 100.

¹⁷ *Ibid*, p. 97.

e) Es necesario considerar como parte constitutiva del patrimonio cultural de la Nación a las lenguas indígenas. Cuando menos el 9 por ciento de los mexicanos tiene como idioma materno alguna de las 56 lenguas indígenas que se hablan en el país.

f) Existe un crecimiento significativo de la población indígena y de hablantes de lenguas indígenas en nuestro país; su presencia, que aporta diversidad y riqueza cultural para todos, debe ser reconocida en términos de igualdad.

C. Propósitos de la adición al artículo 4º constitucional

En consecuencia con las consideraciones hechas, el Primer Mandatario de la Nación establece que, la forma para sentar las bases que corrijan los problemas y promuevan el desarrollo de los pueblos indígenas es a través de la acción legislativa que adicione el artículo 4º constitucional estableciendo dos elementos principales:

a) Reconocer la composición pluricultural de la Nación, respetando el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia nacional, y;

b) Prever los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, protegiendo sus culturas, organización social y recursos que la sustenta; reconociendo sus prácticas y

costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte, en términos establecidos en ley.

La Exposición de Motivos asienta que la iniciativa tiene como base el respeto a las comunidades indígenas, a sus tradiciones. De igual forma, establece que deposita en manos de los propios indígenas su propio destino para que sean ellos los que escojan el proceso de desarrollo que más se apegue a sus tradiciones, sus formas de organización social y de vinculación con la naturaleza. También proporciona la base jurídica para proteger las diferencias que enriquecen a toda la Nación, sin crear privilegios ni establecer categorías diferentes entre mexicanos.

Además, la Exposición de Motivos asienta que esta iniciativa está orientada a promover que la situación de injusticia en que viven los pueblos indígenas, sea combatida gradualmente hasta erradicarla, utilizando para ello instancias e instituciones responsables de los tres niveles de gobierno.

Se admite, finalmente, que la diversidad cultural, "tan o más profunda que las diferencias individuales y sociales ya reconocidas en la ley, conforma una tercera dimensión de nuestra vida democrática. La iniciativa no agrega complejidad sólo la reconoce y la admite como parte del proyecto democrático de la Nación".¹¹⁸ En palabras del Ejecutivo Federal, las condiciones de injusticia y de rezago en que viven las

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 105.

comunidades indígenas del país, constituyen una situación que es incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.

5.2.3 Debates legislativos

De conformidad con las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 71 fracción I, confiere al Presidente de la República para enviar al Congreso de la Unión iniciativas de ley o bien adiciones y reformas al propio texto constitucional, en diciembre de 1990 el jefe del ejecutivo sometió a consideración del legislativo, la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4º de nuestra Carta Magna que a la letra dice:

INICIATIVA DE DECRETO QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

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

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Ruego a ustedes, ciudadanos secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la

Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Sufragio Universal. No reelección.
Poder Ejecutivo. No reelección.
Sufragio Universal. No reelección.
Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,
Carlos Salinas de Gortari.

A las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, fue turnada para su estudio y dictamen la iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal, con proyecto que adiciona con un párrafo primero el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 24 de junio de 1991 se dio trámite a la primera lectura del dictamen favorable a la iniciativa enviada por el Presidente de la República y, posteriormente, el 2 de julio de 1991 las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas presentaron nuevamente ante la Asamblea de la Cámara de Diputados su dictamen favorable a la iniciativa presidencial, que se sometió a discusión el día 3 de julio de 1991.

En defensa de su dictamen favorable, las comisiones encargadas del estudio de la iniciativa presidencial realizaron un análisis de la Exposición de Motivos que acompaña a la iniciativa y agregaron, además, otros argumentos interesantes acerca de la problemática indígena.

Las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas exponen que, aunque el gobierno federal y los gobiernos estatales han venido realizando múltiples esfuerzos por difundir el idioma español, desafortunadamente, a medida que los indígenas van adquiriendo éste, pierden su idioma natural, y los grupos bilingües se van debilitando. De igual forma, resalta el hecho de que aunque los mexicanos sabemos que los indígenas viven en pésimas condiciones de subsistencia, pegados a la tierra para producir un poco de maíz, frijol y chile en una agricultura de autoconsumo, ignoramos sus estructuras sociales; sus relaciones de parentesco lineales, bilaterales y espirituales; la importancia de sus tradiciones que tienen fuerza de normas jurídicas; las diversas formas del control de la tierra, en algunas regiones en manos de las comunidades, en otras en forma individual y en otras más en poder de grupos familiares; estas formas de tenencia y control de la tierra en los diversos núcleos indígenas no siempre concuerdan con las formas establecidas en nuestras leyes, generando conflictos entre las normas y la realidad. Por ello -agrega el dictamen de las comisiones- existe un consenso unánime en la necesidad inaplazable de corregir la injusticia y promover el desarrollo de los pueblos indígenas; en consecuencia, la reforma constitucional propuesta sienta una base amplia para que la

legislación ordinaria encuentre cauces y formas de corregir estas injusticias y promover este desarrollo."¹¹⁹

Resulta también interesante seguir los argumentos que los representantes de los diferentes partidos políticos dieron en favor y en contra del dictamen para la aprobación de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados.

En este sentido, el Partido Acción Nacional, a través del diputado Juan José Medrano Castillo, presentó, de entrada, una moción suspensiva del proyecto sometido a discusión, argumentando la existencia de vicios en el procedimiento seguido en la elaboración del dictamen. Afirmó en su intervención, que el dictamen presentado no había sido suficientemente analizado, y que las razones de la iniciativa no habían sido discutidas abundantemente. Pidió que sus palabras no se mal interpretaran, ya que para el Partido de Acción Nacional era importante que se instrumentaran dispositivos legales que garantizaran la preservación de nuestras raíces culturales indígenas, pero que los indígenas no deseaban únicamente leyes, sino además de éstas la voluntad política y la ejecución de programas. Agregó, además, que a los diputados de Acción Nacional les "preocupa la mala técnica legislativa que olvide nuestra realidad histórica y sociológica".

¹¹⁹ Véase CÁMARA DE DIPUTADOS, *Diario de los Debates*, Méjico, Año III, núm. 20, 3 de julio de 1991, pp. 23 y 24.

y que se presenten textos que, lejos de cumplir un buen propósito, crean confusiones en el texto de la Carta Magna".¹³⁰

En contra de esta moción suspensiva se pronunció el diputado Napoleón Cantú Cerna argumentando que la iniciativa no era resultado de una acción impulsiva sino de una consulta amplia que se dio en la República para recoger los anhelos, las demandas y las aspiraciones de esos pueblos indígenas. Agrega, que es necesario que la situación de marginación y de pobreza en que viven los indígenas debe llegar a su fin, y que la mejor forma para hacerlo es precisamente a través de una reforma al texto fundamental. Que es a través de una disposición básica que, con esa jerarquía suprema, pueda establecer las bases para instrumentar nuevas y sucesivas normas e instituciones jurídicas a través de ordenamientos ordinarios sucesivos. Que está consciente que una reforma constitucional no es suficiente, pero que es indispensable para iniciar en serio un movimiento legal, jurídico y constitucional, para que a través de ello puedan darse esas acciones que se requieren para que los pueblos indígenas reciban ese trato no discriminatorio que han tenido hasta ahora. Agrega, además, que la iniciativa estuvo a disposición de todos los diputados y que la Comisión de Asuntos Indígenas sesionó en varias ocasiones con la participación de varios grupos parlamentarios, y que se integró una subcomisión que fue la que estuvo analizando, discutiendo y

¹³⁰ *Ibidem*, p. 26.

finalmente elaboró un proyecto de dictamen, que fue después sometido a la consideración de la propia asamblea de ambas comisiones de Gobernación y de Asuntos Indígenas ...

Ya para terminar, este diputado solicitó desechar la moción suspensiva presentada por el Partido Acción Nacional, lo cual se logró mediante el voto de la asamblea de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, nuevamente el Partido Acción Nacional, a través del diputado Bernardo Bátiz Vázquez, presentó un voto particular en nombre del grupo parlamentario de su partido político, en contra de la adición del artículo 4º constitucional en los siguientes términos:

Los diputados de Acción Nacional no están de acuerdo con el texto del proyecto del primer párrafo del artículo 4º constitucional que propone el ejecutivo porque nos parece jurídicamente contradictorio, discriminatorio para los mismos indígenas, faltó de técnica legislativa e indebidamente redactado.¹²¹

Y agrega, entre otras cosas, lo siguiente:

Toda nuestra legislación se sustenta en el principio de la igualdad de todos los hombres ante la ley por encima de las diferencias circunstanciales, el artículo 1º de la Constitución establece que todo individuo, sin hacer distinciones étnicas, gozará de las garantías que otorga la Carta Magna.

Pensamos que la Constitución debe proteger y garantizar por igual los derechos de todos los mexicanos, pero que si es necesario, como se prevé en las disposiciones de carácter social de nuestra misma Ley suprema, tratar desigual a los desiguales, esta diferenciación, que debe ser siempre en

¹²¹ Ibid., pp. 27 y 28.

¹²² Ibid., p. 28-30.

favor de los más débiles y más necesitados, no puede fundamentarse en razones étnicas o raciales, lo que sería discriminatorio, sino en razones objetivas derivadas de las circunstancias sociales, culturales o económicas.

Si se han de expedir reglas que beneficien en especial a grupos o comunidades de mexicanos, estas deben de expedirse en razón de la pobreza, la marginación, la comunicación social de tales comunidades, pero no por consideraciones raciales, que son y serán siempre derivadas y fundadas en prejuicios y concepciones racistas que no se pueden aceptar en una nación mestiza como la nuestra, que se enorgullece de su origen plural.

Es indispensable también reconocer que la diversidad cultural enriquece a nuestra patria y que no debemos, por deseo de autoridad, ni imponerle a los indígenas nuestros valores y hábitos de vida, pero tampoco por decreto podemos imponerlos. No podemos impedir que las comunidades indígenas continúen el largo proceso histórico hacia el mestizaje, creándoles reservaciones artificiales que las mantengan aisladas y separadas del resto de los mexicanos, ni tampoco podemos cerrar los ojos ante su existencia real y ante sus problemas concretos.¹²³

Contraria a esta argumentación, las otras fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados se pronunciaron a favor de la iniciativa bajo diferentes matices.

El Partido Revolucionario Institucional, a través del diputado Miguel Quiroz Pérez, afirmó que la reforma propuesta no introduce una nueva clase de mexicanos que por su origen étnico se considere distinto, la especificidad está basada en la composición pluricultural, protegiendo el derecho a la diferencia que tienen los pueblos indígenas. Esta orientada a promover gradualmente todo un esquema donde resalten los instrumentos jurídicos concretos para combatir la injusticia a los indígenas.

¹²³ *Ibid.*, p. 28-30.

El diputado Israel Félix Galán Barrios, del Partido del Trabajo, señaló que aunque apoya la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, ésta constituye apenas un reconocimiento histórico limitado al valor de las culturas y de las etnias. El Estado, agrega, no debe solamente incorporar una adición sino toda una política de atención especial.

Por su parte, el diputado Gregorio Lorenzo Domínguez, del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, apoya la iniciativa razonando el voto de su partido político en el sentido de que incorporar la protección a los núcleos indígenas no resuelve su situación de marginación y extrema pobreza, ya que lo jurídico está subordinado a la estructura económica, sin embargo es positiva la adición al artículo 4º constitucional pues ha llegado la hora de resolver los problemas de estas minorías con métodos prácticos, de acuerdo con los progresos de ciencia y de la técnica, respetando su propia fisonomía y terminando con el aislamiento en que han vivido.

El diputado Margarito Ruiz Hernández, del Partido de la Revolución Democrática, manifiesta el apoyo de su partido a la iniciativa presidencial, aunque alude que con reformar la Constitución no se resuelve el problema de injusticia, marginación y pobreza en que viven las comunidades indígenas.

Ahora bien, durante esta misma sesión de la Cámara de Diputados, hicieron uso de la tribuna otros legisladores del

Partido Acción Nacional que mantuvieron su postura contraria a la iniciativa del proyecto de decreto enviado por el Presidente de la República, y legisladores de los demás partidos políticos que mantuvieron su postura a favor de la misma.

Una vez que se consideró suficientemente discutido por la asamblea de la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se procedió a recoger la votación nominal, quedando los resultados de la siguiente manera:

De un total de 324 votos, 272 votos fueron a favor, 2 en contra y 50 abstenciones.

De esta manera, y con 272 votos a favor se aprobó en lo general y en lo particular el artículo único del proyecto de decreto que adicionó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.2.4 Análisis del artículo 4º constitucional vigente en materia indígena

Elevar a rango constitucional, y reconocer jurídicamente la presencia de los indígenas dentro del contexto de que México constituye una nación pluriétnica y pluricultural "no fue tarea fácil, en un país donde predomina una visión colonial sobre el indio".¹²⁴ Sin embargo, surge como una preocupación de Estado,

¹²⁴ ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos étnicos en México", Derechos Indígenas en la actualidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 24.

ya que cinco meses después de que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, asumiera la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, instaló, el 7 de abril de 1989, un organismo consultivo dentro del Instituto Nacional Indigenista denominado Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México.

Esta Comisión integrada por antropólogos, sociólogos, juristas y organismos no gubernamentales de derechos humanos, elevó a la consideración del Presidente de la República una propuesta para que, después de ser analizada, pudiera convertirse en una iniciativa de reforma constitucional. La propuesta presentada por la Comisión fue redactada en los siguientes términos:

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, preserven 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 corresponda a la Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.
La ley establecerá 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 tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto.¹²⁵

¹²⁵ MADRAZO CUELLAR, Jorge, op. cit., p. 199.

Esta propuesta de reforma constitucional presentada por la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México contiene los siguientes elementos:

- Declara que México es un Estado pluriétnico y multicultural a partir de que existen en el país grupos y comunidades indígenas.
- Declara el reconocimiento que hace el Estado mexicano del derecho específico e inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y promoción de sus culturas, lenguas, usos y costumbres, y sus formas de organización social.
- Establece que la legislación federal, estatal y municipal serán las que dictarán 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.
- Declara que las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social.
- Declara la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente.
- Establece que el juzgador debe tomar en cuenta las prácticas y costumbres de los indígenas, tanto en lo que

concerne al procedimiento como cuando haya que resolver la cuestión de fondo.

- Declara que debe recaer en los estados la obligación de legislar al respecto en las áreas de su competencia, así como de armonizar su legislación local con las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas en caso de conflicto o de normatividad diferente.¹²⁶

Por otra parte, y tomando en cuenta que el artículo 4º constitucional es considerado como el que consagra los derechos sociales de grupos específicos, y que en su redacción se establecía ya la igualdad ante la ley del hombre y la mujer; la libre decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos; el derecho universal a la protección de la salud; el derecho universal a la vivienda; y el derecho de los menores, la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México propuso, de igual forma, que la reforma se ubicara en este artículo constitucional.

La propuesta antes citada, así como la sugerencia de incluiría en el artículo 4º constitucional sirvió como base para la iniciativa de reforma constitucional que el presidente de la República envió a la Cámara de Diputados.

El texto presentado el 7 de diciembre de 1990 por el Ejecutivo Federal para su discusión y aprobación ante la cámara

¹²⁶ Cf. ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Constitución y derechos... op. cit., pág. 23.

de Diputados, en su calidad de Cámara de origen, no se aprobó sino hasta el 3 de julio de 1991. Los casi siete meses que tardó en ser aprobada esta iniciativa presidencial, indica la intensa discusión que generó la adición de un primer párrafo al artículo 4º constitucional, cuyo decreto una vez aprobado, se publicó el día 28 de enero de 1992, adicionando un primer párrafo a este artículo en los siguientes términos:

Artículo 4º. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹²⁷

Como se desprende de los debates legislativos, la aprobación de esta iniciativa fue sumamente difícil porque hubo, incluso, un grupo de diputados del propio Partido Revolucionario Institucional que no coincidían ni con la necesidad de la reforma ni con su contenido. En este caso, hubo la necesidad de que las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas hicieran un destacado trabajo de convencimiento para que la iniciativa pudiera avanzar.

La oposición que mostraron desde un principio los diputados del Partido Acción Nacional a la iniciativa de

¹²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de la República, 1994, p. 18.

reforma, obligó, llegado el momento de la votación, a que los diputados del Partido Revolucionario Institucional establecieran una alianza con los diputados del Partido de la Revolución Democrática, que aunque no coincidían por entero con el texto de la iniciativa, si reconocían la importancia de elevar a rango constitucional la problemática indígena. Finalmente, y con el apoyo de los otros grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados, a excepción del Partido Acción Nacional, la propuesta de decreto fue aprobada por la Cámara de Diputados, en su calidad de Cámara de origen, por mayoría con 272 votos a favor, el 3 de julio de 1991.

Posteriormente, fue turnada a la Cámara Alta donde fue aprobada por unanimidad.

Finalmente, el decreto materia de este análisis fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1992.

De esta forma, "en el año en que se cumplen cinco siglos del encuentro entre dos culturas y 75 años de haberse promulgado la Constitución de Querétaro, nuestra ley fundamental incorporó a su texto el reconocimiento de los pueblos indígenas de México y la declaración de que su existencia significa la base de la composición pluricultural de la nación".¹³

¹³ MADRAZO CUELLAR, Jorge, op. cit., p. 191.

5.3 La reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y los pueblos indios

La principal preocupación de los pueblos indios es la defensa y recuperación de la tierra. Para ellos la tierra es vital porque constituye no solamente un medio de producción, sino el ámbito y el origen donde se desarrolla su cultura.

Para entender este pensamiento, respecto a la tierra, es necesario establecer que ésta constituye la condición individual y de cohesión del grupo indígena, al contrario de lo que sucede con los no indios que la utilizan como instrumento de dominación, como medio de producción capaz de producir una renta.

Gran parte de la problemática indígena tiene su origen en la lucha por la tierra y sus recursos. Con frecuencia, las tierras y recursos de estos pueblos, o las tierras y recursos que ellos reclaman, les son disputadas por el Estado o por intereses comerciales que persiguen su explotación económica. En este contexto, las comunidades indígenas pueden ser más vulnerables ante los abusos de los terratenientes y caciques que amparados por autoridades municipales o estatales se apoderan de tierras comunales sin que exista ninguna posibilidad de defensa por parte del indígena.

Ante tal situación, "las poblaciones indígenas asentadas en diferentes regiones del territorio, desarrollaron formas y

estrategias organizativas de resistencia y de lucha para sobrevivir y defender su base de sustentación, la tierra, su economía y su cultura. Así a lo largo de 500 años, en diferentes momentos y lugares la movilización de los "pueblos indios" se ha manifestado para defender su derecho a la existencia. Tuvieron que establecer zonas de "refugio" en las serranías y desarrollar técnicas adecuadas para aprovechar los recursos naturales disponibles, cultivando no sólo sus especies nativas, sino también algunas introducidas".¹³⁹

Lo que más une a los grupos indígenas es la lucha por la recuperación de la tierra. Despues de haber sido obligados a refugiarse en las tierras más pobres, recuperar las tierras ocupadas en otro tiempo por las comunidades, de donde fueron expulsadas por los terratenientes, es uno de sus principales objetivos. Sin embargo, no ha sido tarea fácil, ya que la recuperación colectiva de la tierra significa también una lucha cultural y política entre el comunitarismo indio y el individualismo de la sociedad mestiza nacional que propugna la propiedad privada. La lucha entre estos dos sistemas económicos, uno comunitarista y otro individualista, plantean dos visiones del mundo completamente distintas.

Además, se sabe que la población indígena se agrupa en comunidades. La propiedad comunal forma parte del territorio

¹³⁹ GÓMEZ GONZÁLEZ, Gerardo, "Organización indígena y desarrollo rural en México", Derecho y Poder: La cuestión de la tierra y los pueblos indios, México, Universidad Autónoma Chapingo, p. 111.

que estructura la vida indígena. Es por ello "que la dominación económica hacia la población indígena se ha basado en el despojo de la tierra y en la imposición de formas de tenencia de la tierra diferentes a la comunal; y también en formas de organización para la producción impuestas desde afuera de la comunidad, en donde el objetivo fundamental de esas imposiciones no es el desarrollo comunal sino la manipulación demagógica. De esa manera la comunidad como núcleo cohesionador y reproductor de la identidad étnica va siendo descompuesta violentamente".¹³⁰

Ahora bien, esta política agraria dirigida a la población indígena tuvo en el pasado el propósito fundamental de disminuir las dimensiones territoriales de dichos pueblos, así, por ejemplo, durante el cardenismo (1935-1940), la restitución de tierras a los indígenas no se hicieron con el afán de reconocer los derechos herenciales que éstos tenían sobre las tierras, ya que por razones obvias muchas comunidades carecían de los títulos coloniales y códices que demostraban su propiedad sobre la misma, sino se prefirió la dotación vía tenencia ejidal que aseguraba al gobierno el control de la población rural y la negación de la diversidad étnica. De esta manera, la tenencia de la tierra bajo el sistema ejidal

¹³⁰ COSIO RUIZ, Celsa, y MORETT SÁNCHEZ, Jesús C., "La tenencia de la tierra: Condición básica para la sobrevivencia de los pueblos indios", *Derecho y Poder: La cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad Autónoma Chapingo, 1995, p. 176.

contribuyó al desmembramiento de las comunidades indígenas, al imponerles autoridades distintas a las autoridades tradicionales indígenas.

En la actualidad, la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, en vigor desde el 27 de febrero del mismo año, y la expedición de la correspondiente Ley Agraria, representan un cambio sustancial en la política agraria mexicana enmarcada en el contexto del neoliberalismo propuesto por el presidente Salinas de Gortari (1988-1994).

En términos generales, esta reforma¹³¹ conserva la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, el dominio directo, inalienable e imprescriptible sobre los recursos naturales; el derecho exclusivo de la nación sobre la explotación directa del petróleo, los carburos de hidrógeno y los materiales radiactivos, así como la generación de energía eléctrica para el sector público, y la generación y uso de la energía nuclear; también, permanece sin modificación la potestad del Estado para ejercer derechos en la zona económica del mar territorial y la facultad de expropiar por causa de utilidad pública mediante indemnización. De igual manera, se conservan las obligaciones a cargo del Estado de impartir justicia expedita y de promover el desarrollo rural integral.

Para efectos del presente estudio, los rasgos más importantes de la reforma y sus consecuencias en los pueblos

¹³¹ Véase DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 6 de enero de 1992.

indigenas, se encuentran de manera específica, en las modificaciones hechas al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, el cual sustituye el concepto de pequeña propiedad agrícola por el de pequeña propiedad rural. Con ello, se pretende dar un trato integral a la explotación de los recursos vinculados a la tierra. De esta forma, tanto la ganadería, la silvicultura y todas las demás actividades económicas en el medio rural quedan comprendidas en este término. También se suprime, en este párrafo, lo relativo al derecho de dotación, conservándose la facultad de la nación para proveer el fraccionamiento de los latifundios.¹³²

Acorde a las modificaciones al párrafo tercero, se derogan las fracciones X, XI, XII, y XIV del citado artículo, que se referían en términos generales a los procedimientos del reparto agrario, impulsados desde los órganos públicos, y a la organización burocrática encargada de arbitrar dichos procedimientos.

La parte medular de la reforma se encuentra en la nueva fracción VII. En ella se reconoce de manera expresa la propiedad de ejidos y comunidades, confiriendo a los sujetos colectivos personalidad jurídica. También establece un sistema basado en la autonomía de la voluntad de ejidatarios y comuneros a los cuales corresponde, ahora, definir las

¹³² Véase NUEVA LEGISLACIÓN AGRARIA, Artículo 27 constitucional, Publicación de la Gaceta de Solidaridad, México, 1^a edición, 1992, p. 21.

condiciones básicas en torno a su situación patrimonial. A éstos les toca determinar, según disposiciones de la nueva Ley Agraria, si la explotación debe ser individual o colectiva; si las parcelas se adjudican en propiedad a sus derechohabientes, o bien continúan sólo sujetas al aprovechamiento del ejidatario. También se determina si el ejido se asocia como persona jurídica con algún inversionista, o si lo hacen los ejidatarios a título individual; si los terrenos comunes pueden enajenarse cuando el acto represente ventajas ingentes al grupo de población, o bien se conserven como patrimonio común. En fin, tanto los ejidatarios como los comuneros tienen ahora facultad de decisión amplia para definir su situación patrimonial.¹³³

La fracción VII del mencionado artículo reformado también mantiene el procedimiento de restitución de tierras, bosques y aguas; concede autorización para una circulación restringida de las parcelas ejidales o comunales, las cuales son transmisibles entre ejidatarios y comuneros, respectivamente. La norma establece que ningún titular podrá retener más del 5 por ciento del total de las tierras ejidales y, en todo caso, nunca sobrepasará los límites de la pequeña propiedad. También señala la posibilidad de cesión de los derechos de uso sobre las parcelas ejidales y comunales, propiciando el relevo del

¹³³ Véase LEY AGRARIA Y LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, México, Porrúa, 2^a edición, 1992.

ejidatario o comunero titular por otro, que pueda dinamizar la actividad rural.

Por otra parte, la fracción XVII confiere al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, la facultad para expedir leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de los terrenos que constituyan excedentes sobre los límites autorizados para la pequeña propiedad.

La reforma también plantea algunas modificaciones trascendentales referidas a la capacidad para adquirir tierras. En primer lugar se suprime la prohibición que recaía a las sociedades mercantiles por acciones para ser titulares de terrenos en el campo. Queda proscrito, sin embargo, que las sociedades rurales que se formen, funcionen únicamente con propósitos especulativos en relación con la tierra. De igual forma se establece que estas sociedades no podrán tener una extensión mayor a veinticinco veces el límite señalado para la pequeña propiedad, y para cumplir con este propósito, prevé que las distintas propiedades de una persona jurídica de composición accionaria sean acumulables para efecto de cómputo.¹³⁴

Independientemente de los efectos positivos y bondadosos que la reforma al artículo 27 constitucional pueda tener en otros ámbitos de la vida nacional, es innegable que, para el

¹³⁴ *Ibidem*, p. 25.

caso de las comunidades indigenas, dicha reforma tiende a promover el individualismo y los intereses particulares. Atenta, de igual forma, contra el espíritu comunitario establecido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo que se analizó en páginas anteriores, y desalienta la participación campesina, la ayuda mutua y el trabajo colectivo en las comunidades indigenas.

Al derogar las fracciones X, XII, XIII y XVI del artículo 27 constitucional, la reforma da fin al reparto agrario que promovió el Constituyente de 1917. Con ello, se cancela la posibilidad legal de que numerosas comunidades indigenas puedan solicitar la dotación de tierras necesarias para su subsistencia.

De igual forma, aunque la reforma a la fracción VII del citado artículo constitucional preceptúa que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indigenas, más adelante, en la misma fracción, establece la posibilidad jurídica para que los ejidatarios y comuneros puedan acudir a diversas formas de asociación y explotación productivas, incluidas el usufructo, la renta de la tierra, hasta la posibilidad de enajenar sus parcelas; de esta forma, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios podrán sumar sus terrenos para la producción en gran escala, así como asociarse entre si formando sociedades rurales y participar como socios en sociedades mercantiles o civiles, existiendo, entonces, la

posibilidad real de que las tierras de las comunidades indígenas pasen a ser propiedad privada en manos de productores no indígenas, con el fin de concentrarlas y hacerlas productivas, invirtiendo capital.

Resulta claro que al retirar la condición de la inalienabilidad a la propiedad ejidal y comunal se busca que éstos y sus recursos entren al libre juego de la dinamización mercantil. Con ello, muchos comuneros y ejidatarios indígenas que habitan tierras cultivables y viables de ser explotadas, podrán convertirse en modernos asalariados agrícolas; otros, los más pobres, tendrán que asumir una actitud más eficiente o dejar sus parcelas en manos más rentables, que seguramente no serán manos indígenas.

Por otro lado, es bien sabido que muchas de las comunidades indígenas del país habitan y poseen tierras que por su pobre calidad para el cultivo no provocan en general la avidez de los grandes capitales de inversión; seguramente, y como ha sucedido en el pasado, estas serán las únicas tierras que queden en manos de las comunidades indígenas, manteniendo la posición marginal que, desde tiempo atrás les ha caracterizado.

La nueva normatividad agraria mexicana deja a un lado lo específico de la propiedad indígena sobre la tierra. La aplicación de la reforma al artículo 27 constitucional seguramente agudizará el despojo legal de las tierras indias,

pues la carencia de recursos financieros que siempre ha caracterizado a estas comunidades propiciará que la miseria y el hambre obliguen a los indígenas a vender sus tierras, buscando sobrevivir fuera de su etnografía, como asalariados en diversas actividades en otros estados de la República Mexicana o como trabajadores agrícolas ilegales en la Unión Americana.

Ante este difícil panorama, las organizaciones indígenas han comenzado a responder en contra de lo que han llamado las contrarreformas agrarias de 1992.

En marzo de 1994 tuvo lugar la primera reunión nacional de organizaciones campesinas e indígenas. En dicha reunión se pidió modificar nuevamente el artículo 27 constitucional tomando como base una propuesta que contiene, entre otros, los siguientes elementos: primero, que se rescate y preserve el concepto y la forma de propiedad social de la tierra, entendida no sólo como unidad económica sino como entidad cultural histórica en torno de la cual se crea y se recrea la cultura de una comunidad auténticamente solidaria; segundo, que se reconozca la forma privada de posesión de la tierra, pero con límites propios de pequeños propietarios y con una actividad productiva orientada socialmente, tanto como a la forma pública de propiedad que se reserva la nación para el impulso de las necesidades y el desarrollo general de las actividades económicas y administrativas, recuperando los conceptos de inalienable, imprescriptible e inembargable que ya tenía la

propiedad social y añadiendo el concepto de ingravable; tercero, que la posesión social de la tierra vaya acompañada de una serie de políticas agropecuarias de desarrollo que la hagan rentable, productiva y eficiente, lo cual vale también para la pequeña propiedad; cuarto, que las asociaciones mercantiles no deben poseer terrenos rústicos, sino sólo aquéllos en donde desarrollen sus actividades productivas; quinto, que las comunidades indias que de hecho o de derecho guarden el estado comunal y en el ejercicio de su personalidad jurídica, tendrán capacidad para disfrutar y aprovechar en común la tierra, el bosque, las aguas, los suelos y subsuelos que les pertenezcan o los que les haya restituido o estén por otorgarles, y tendrán derecho a darse las formas de gobierno, administración de justicia y organización interna que conforme a sus costumbres, religión, tradición, cultura y decisiones acuerden, y tendrán derecho a libre determinación en el aprovechamiento de sus territorios; sexto, que sea la asamblea general y la democracia los instrumentos que desplacen a la intervención de las instituciones estatales, el paternalismo y el cacicazgo de comisariados ejidales y líderes campesinos; séptimo, recuperar intacta la fracción X del artículo 27 constitucional que se refiere al reparto agrario; y octavo, recuperar la justicia social para la población campesina como el derecho que tienen

de gozar de mejores condiciones de vida, tal y como ocurre con otros sectores de la población nacional.¹³⁵

Ahora bien, es obvio que estos planteamientos son polémicos y están ciertamente inacabados. Sin embargo, esta propuesta está siendo discutida y analizada en los núcleos campesinos e indígenas organizados del país, y forman parte de un marco más amplio de debate que incluye el tipo de país y de Estado que este sector de la sociedad mexicana quiere y desea.

De igual forma, y en torno al artículo 27 constitucional, la delegación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional apunta lo siguiente:

1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad. (Documento "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondiente al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento"; página 11, apartado 5, "Reformas Constitucionales y Legales", inciso B).¹³⁶

No cabe duda que la cuestión agraria es un tema que ocupa y preocupa a los pueblos indios. Sus planteamientos y

¹³⁵ Véase VELÁZQUEZ SÁRATE, Enrique, "Por un nuevo artículo 27, entrevista con un miembro de la Coordinadora de Organizaciones Agrarias", *La Jornada del campo*, México, D.F., martes 3 de mayo de 1994, pp. 6 y 7; y FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge, "Derechos Indios y territorialidad", *La Jornada del campo*, México, D.F., martes 26 de septiembre de 1995, pp. 1-3.

¹³⁶ Acuerdo respecto a los documentos "PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIRAN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL" "PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL CORRESPONDIENTE AL PUNTO 1.4. DE LOS REGLAS DE PROCEDIMIENTO", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y cultura Indígena, Chiapas, México 16 de febrero de 1996, p. 1.

propuestas en torno a su derecho a la tierra deben necesariamente someterse al análisis y al debate nacional. No hay que olvidar que la cultura indígena está intimamente ligada y depende necesariamente de su vinculación con la tierra; privarlos de ella sería condenarlos a la extinción y el exterminio. De ser así, se estará cancelando la oportunidad de hacer realidad el espíritu de la declaración contenida en el primer párrafo del artículo 4º constitucional, que establece, que la base de la composición pluricultural de la Nación Mexicana se sustenta en la existencia de sus pueblos indígenas.

CAPÍTULO 6

**LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDIOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE**

CAPÍTULO 6

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE

SUMARIO: 6.1 Balance y perspectivas.

6.1 Balance y perspectivas

Como se desprende de los primeros cinco capítulos de la presente investigación, la cuestión indígena en México ha pasado de ser un simple reclamo de los grupos indígenas del país, a convertirse en un verdadero proceso dinamizador de toda la sociedad mexicana.

Desde esta perspectiva, se debilita cada vez más la idea de que nuestra nación debe ser culturalmente homogénea, y que las políticas de desarrollo de las poblaciones indias deben responder a una estrategia de integración y de asimilación que, valga la expresión, "desindigenice" al indio.

Cada día se fortalece más la idea de que para lograr una plena unidad nacional es necesario integrar a los indígenas mexicanos a un nuevo proyecto de nación que respete sus culturas, sus idiomas y dialectos, sus expresiones artísticas, su cosmovisión, en fin, la identidad y personalidad propia que

los caracteriza, para que no sigan siendo más las víctimas necesarias del progreso, de la modernización, del desarrollo económico y de las políticas indigenistas etnocidas.

Si bien es cierto que los procesos de cambio cultural o de aculturación entre los indígenas son acelerados, no cabe duda también que la persistencia y la sobrevivencia de las culturas indígenas son fenómenos que forman parte de la vida social y política en nuestro país. Por ello, las propuestas que diversos grupos indígenas han venido haciendo desde hace muchos años en materia de derechos y cultura indígena, han tenido respuestas que van desde la ratificación del Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, hasta la adición de un primer párrafo al artículo 4º de nuestra Carta Magna.

Las respuestas que el Estado Mexicano ha dado a la cuestión indígena, plantean una verdadera integración nacional basada y fortalecida en las diferencias étnicas que existen entre los distintos grupos que habitan nuestro país. El contenido de estos dos importantes precedentes jurídicos en materia indígena establecen la necesidad de proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los indios, así como también reconocen sus instituciones y sistemas jurídicos existentes.

Sin embargo, hay que tomar en consideración que las acciones que en materia indígena ha instrumentado el gobierno mexicano, han sido recibidas de diferentes maneras en las

regiones pluriétnicas del país, dependiendo del grado de aculturación y etnocidio que los grupos indígenas hayan sufrido en el pasado o que sigan sufriendo en el presente.

También, y por solo mencionar algunos aspectos, la cuestión indígena, su aceptación y discusión se ha visto influida por factores geográficos, sociológicos y económicos que han rodeado el desarrollo del grupo indígena y su participación en las decisiones políticas, sociales y culturales de la región en que habitan.

Así, por ejemplo, en el área de estudio de la presente investigación, conformada por indígenas mayas del estado de Campeche, la cuestión indígena no ocupa un lugar relevante en la agenda que discute los temas más importantes de esta entidad federativa. Esto se debe, como ya se explicó ampliamente en capítulos anteriores, a la agresiva política de aculturación etnocida que esta región del estado ha sufrido desde siempre y que ha modificado la forma como los indígenas interactúan con los otros sectores de la población campechana.

Lo anterior ha provocado que queden mínimos vestigios de prácticas jurídicas indígenas en esta zona; que el idioma maya, que se utiliza profusamente en esta región por los adultos, poco a poco se vaya perdiendo en los niños y en los jóvenes; que la vestimenta y las costumbres mayas se tomen como elementos puramente folclóricos y lo que es más grave, que lentamente se vaya extinguiendo la conciencia de su propia identidad indígena.

De esta manera, todas las discusiones, propuestas y reflexiones que ha motivado la cuestión indígena en el plano nacional, únicamente han servido en Campeche para modificar, como lo hacen la mayoría de los estados de la República Mexicana, algunos artículos en materia penal, siguiendo las modificaciones que se realizan, en este mismo sentido, a nivel federal.

Así tenemos que, cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos propuso en 1991 las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal,¹³⁷ mismas que modificaron algunos artículos que establecieron, entre otras cosas, la obligación de investigar datos específicos sobre aspectos étnicos para normar el criterio respecto de la resolución de término constitucional y la individualización de la sanción; que sustituyó el concepto de intérprete con el de traductor, ya que el acto de interpretar es subjetivo y lo que se necesitaba era una traducción fiel del testimonio; que incluyó el nombramiento de peritos prácticos a personas pertenecientes al mismo grupo étnico del inculpado que conozcan las costumbres y el lenguaje; y que establecieron, de manera precisa, las consecuencias penales que se derivan de no asignar traductor al inculpado, consecuentemente la legislatura local también adicionó algunos artículos del Código de Procedimientos Penales para el Estado

¹³⁷ Cfr. AGUILAR CUEVAS, Magdalena, "La defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, pp. 69-85.

de Campeche, que dieron cabida a esas modificaciones del orden federal.

Tenemos entonces que¹³⁸, aunque el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Campeche establecía ya algunas disposiciones que normaban la acción de las autoridades judiciales en materia de intérpretes, éstas se hicieron en su momento, pensando más en los extranjeros que no hablaban el idioma español que en los propios indígenas mayas de la región.

Así, por ejemplo, este Código señala en el artículo 154, Capítulo IV, que se refiere a los intérpretes que:

Artículo 154 Cuando el acusado, el ofendido, los testigos o los peritos no hablen idioma castellano, se les nombrará de oficio uno o más intérpretes, mayores de edad, quienes deberán traducir fielmente las preguntas y contestaciones que hayan de transmitir. Si lo solicita cualquiera de las partes, podrá escribirse la declaración en el idioma del declarante, sin que esto obste para que el intérprete haga la traducción.

Cuando no pudiere ser habido un intérprete mayor de edad, podrá nombrarse a un menor que haya cumplido catorce años.¹³⁹

También, y siguiendo este mismo criterio, este Código contiene otra disposición en su artículo 224, que establece que los testigos deben ser examinados separadamente, asistiendo a la diligencia sólo las partes, salvo cuando el mismo ignore el idioma castellano.¹⁴⁰

¹³⁸ Cfr. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CAMPECHE, Puebla, Editorial Cajica, 1995, p. 453.

¹³⁹ Ibid., p. 481.

Sin embargo, las modificaciones que este ordenamiento sufrió atendiendo a la cuestión indígena, se realizaron mediante Decreto número 280 de fecha 30 de agosto de 1994, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el 31 de agosto del mismo año.

En este sentido, se adicionó un segundo párrafo al artículo 93 y un nuevo artículo que fue numerado como el 318 Bis del Código antes mencionado, estableciéndose que:

Artículo 93...
El funcionario se asistirá de un perito traductor o intérprete si la persona por notificarse no habla o no entiende suficientemente el idioma español.

Artículo 318 Bis Durante la instrucción, el juez que conozca del proceso deberá observar las circunstancias peculiares del imputado, allegándose datos para conocer su edad, educación e ilustración, sus costumbres y conductas anteriores, los motivos que lo impulsaron a delinquir, sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del imputado, en su caso a un grupo étnico indígena, y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; los demás antecedentes personales que puedan comprobarse, así como sus vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las víctimas u ofendidas por el delito y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que demuestren su mayor o menor temibilidad.¹⁴⁰

Desafortunadamente, el mayor problema en la aplicación de las normas anteriores lo constituye la falta de difusión suficiente entre los agentes del Ministerio Público del Fuero Común en el estado; el desconocimiento por parte de los indígenas que son acusados de algún delito; la falta de

¹⁴⁰ Ibid., pp. 414 y 533.

estímulos a los juzgadores y la deficiente formación de la mayoría de los defensores de oficio que muchas veces ignoran o pretenden ignorar el idioma, las costumbres, las prácticas jurídicas, etc., de los indígenas mayas de la región.

Por otro lado, existe en el estado de Campeche un total desconocimiento del Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.

La adición de un primer párrafo al artículo 4º constitucional que regula la cuestión indígena a nivel nacional no ha influido en la Constitución del Estado de Campeche, que sigue sin abordar jurídicamente en su texto este tema, y mucho menos se discute en el estado, leyes u ordenamientos locales que hagan efectivo el acceso del indígena maya al disfrute de los derechos que consagran tanto el artículo mencionado como el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Sin embargo, ya empiezan a darse discusiones académicas sobre el tema en las dos universidades públicas del estado, en la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en algunas organizaciones no gubernamentales locales, por lo que no cabe duda, pronto la cuestión indígena será un tema importante a discutir en Campeche.

Hay que mencionar, también, que el gobierno del estado ha puesto en funcionamiento, a través del Departamento de Educación Indígena de su Secretaría de Educación, Cultura y

Deporte, el programa educativo para la zona indígena, mismo que tiene su origen en el Programa Nacional de Modernización Educativa, vigente a partir de 1992 y en la Ley General de Educación, promulgada el 12 de julio de 1993 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993.

Este programa educativo está tratando de llevar a la práctica lo dispuesto en los artículos 7º, fracciones III y IV, y 13 fracciones I y II de la mencionada ley, mismos que establecen:

Artículo 7º La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV. Promover, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas;

Artículo 13 Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

I. Prestar los servicios de educación inicial, básica -incluyendo la indígena-, secundaria, así como la normal y demás para la formación de maestros;

II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica.¹⁴¹

¹⁴¹ SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación, México, SEP, 1993, pp. 50 y 56.

Por desgracia, este programa educativo se enfrenta, por una parte, a la carencia de profesores indígenas preparados de manera exclusiva para llevarlo a efecto, y por la otra a la lentitud con que el gobierno estatal ha comenzado a preparar su propia currícula.

No existe duda, como se explicó en capítulos anteriores, que la educación ha sido en Campeche, uno de los recursos más utilizados por el gobierno para lograr una efectiva aculturación de los grupos indígenas mayas, por ello, debe ser esta misma la que ponga las bases para la recuperación de la identidad indígena en la región. Sin embargo, hace falta en esta entidad federativa un programa educativo pluriétnico que responda a las metas propuestas por la Ley General de Educación y por el *Programa Nacional de Modernización Educativa*.

Las condiciones de marginación y pobreza en que todavía viven las comunidades indígenas del estado de Campeche, los reiterados abusos, discriminación y racismo que sufren cuando solicitan servicios públicos o empleos, los bajos salarios que perciben, las agresiones físicas y verbales de que son objeto por muchos de sus empleadores, el despojo que sufren de sus productos agrícolas o artesanales por parte de policías y autoridades menores son indicadores de que en Campeche hace falta mucho por discutir y corregir en torno a la problemática indígena.

Sin embargo, no puede ni debe suponerse que la cuestión indígena en el estado de Campeche se ha de discutir empleando las mismas estrategias o aplicando los mismos razonamientos utilizados en otras zonas indígenas de México. La base para la discusión ha de ser, en todos los casos, el contenido del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Reglamentaria en preparación, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas también en elaboración.

Esta discusión de la cuestión indígena permitirá poner en México, las bases de lo que los especialistas han dado en llamar etnodesarrollo, entendido éste como un desarrollo integral que armonice los diferentes aspectos y sectores de una verdadera sociedad pluricultural y pluriétnica que permita el avance social y económico en un ambiente de respeto, de paz y tranquilidad.

CONCLUSIONES

1. La evaluación de la eficiencia en la producción de los sectores agrícola, pesquero y forestal es un tema complejo que requiere una metodología rigurosa y adecuada.

2. Los resultados obtenidos en la evaluación de la eficiencia en la producción de los sectores agrícola, pesquero y forestal son útiles para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.

3. La evaluación de la eficiencia en la producción de los sectores agrícola, pesquero y forestal es un tema que requiere una atención constante y una investigación continua.

CONCLUSIONES

A. De carácter socioeconómico y antropológico

PRIMERA: Los indigenas que habitan en el estado de Campeche forman parte de la gran familia mayense de la península yucateca, se concentran en regiones geográficas que tradicionalmente se han caracterizado por tener suelos áridos, lo que provoca marginalidad y extrema pobreza de sus habitantes.

SEGUNDA: El ingreso de las nuevas generaciones de indigenas mayas a las dos escuelas normales básicas que existen en esta región, ha provocado la formación de una nueva clase de profesionales que han ido perdiendo la conciencia de su identidad indígena.

TERCERA: Al margen del reconocimiento constitucional e internacional que México ha hecho en relación a los derechos de los pueblos indios, existe en el estado de Campeche una discriminación contra los indigenas mayas que se expresa en la administración de justicia, en las dependencias gubernamentales, en las relaciones culturales, laborales, etc.

CUARTA: A pesar de la ratificación hecha por el gobierno mexicano del Convenio número 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes en el año de 1991, y de la adición al artículo 4º Constitucional, en el estado de Campeche no existe una política gubernamental bien definida que precise programas de desarrollo indígena en el marco de estas disposiciones jurídicas.

QUINTA: Los indígenas mayas del estado de Campeche han sufrido una fuerte política integracionista a la cultura mestiza que provoca que en términos jurídicos se mantenga la ficción de la igualdad de todos los ciudadanos, el conocimiento de las leyes y la práctica de la defensa de los derechos humanos, lo que se traduce en efectos discriminatorios y racistas contra la población indígena.

B. De carácter jurídico

PRIMERA: Fue necesario elevar a rango constitucional la cuestión indígena en México tal y como lo establece el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA: La ley reglamentaria del artículo 4º, en proceso de elaboración, debe establecer que la legislación federal, estatal y municipal serán las que dictarán 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.

TERCERA: Lo dispuesto en el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo debe tomarse como base y referencia cuando se adecuen y modifiquen los ordenamientos federales, estatales y municipales.

CUARTA: El Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, vigente como ley nacional en nuestro país desde septiembre de 1990, marca un avance importante en materia de derecho indígena. Por tanto, el estricto respeto de este Convenio requiere una amplia difusión que permita su conocimiento por los interesados, por los juristas abogados y jueces para lograr su aplicabilidad y plena vigencia.

QUINTA: Toda discusión y consulta que se realice sobre la cuestión indígena en México, debe tomar en consideración las particularidades culturales y económicas; el entorno geográfico, antropológico y sociológico; así como el proceso de integración y aculturación de cada región indígena del país, pero la base de la discusión partirá, necesariamente, del contenido del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Reglamentaria en preparación, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas en elaboración.

SEXTA: Los acuerdos alcanzados por el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el marco de las negociaciones por la paz digna en Chiapas, provocarán futuras modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes federales, y ordenamientos de orden secundario. El estado de Campeche tendrá que hacer, necesariamente, las modificaciones correspondientes a su Constitución estatal y las adecuaciones a sus ordenamientos locales.

BIBLIOGRAFÍA Y ENEGORGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRÁFIA

AGUILAR CUEVAS, Magdalena, "La defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos", *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1980.

ALBA, Carlos H., *Estudio comparado entre el derecho azteca y el derecho positivo mexicano*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1949.

ALTAMIRAS Y CREVEA, Rafael, *Diccionario castellano de palabras jurídicas y técnicas tomadas de la Legislación Indiana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.

ALVAREZ BARRET, Luis, *El Campeche desconocido*, Campeche, Publicaciones del gobierno del estado de Campeche, 1970.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Los derechos humanos en zonas rurales (Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas)*, México, Amnistía Internacional, 1986.

_____, *Los pueblos indígenas de América siguen sufriendo*, Madrid, Amnistía Internacional, 1992.

ARJONA URIBE, Rosendo, *Breve monografía del estado de Campeche*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1967.

BALLON AGUIRRE, Francisco, *Etnia y represión penal*, Lima, Centro de Investigación y Promoción Amazónica, 1980.

BARBADOS (Grupo), *Indianidad y descolonización en América Latina*, México, Editorial Nueva Imagen, 1979.

BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías indigenistas y movimientos indios*, México, Editorial Siglo XXI, 1983.

- BASTIAN, Jean Pierre, "América Latina 1492-1992, conquista, resistencia y emancipación", Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1992.
- BELTRAN BALLESTER, Enrique, "El delito de genocidio", Cuadernos de Política Criminal, Madrid, núm. 6, 1978.
- BELLINGERI, Marco y GIL SÁNCHEZ, Isabel, "Las estructuras agrarias", México en el siglo XIX 1821-1910, historia económica y de la estructura social, México, Editorial Nueva Imagen, 1992.
- BENÍTEZ, Fernando, Los indios de México, Los otomíes/Los mayas, México, Editorial Era, tomo IV, 1991.
- BERZUNZA PINTO, Ramón, Estado de Campeche, Monografía, México, Ediciones Concordia, 1^a ed., Gobierno del Estado de Campeche, 1991.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, (comp.), "Cuarto Tribunal Russell. Testimonios de la dignidad y la ignominia", NEXOS, México, abril de 1981.
- , América Latina: etnodesarrollo y etnocidio, Costa Rica, FLACSO-UNESCO, 1982.
- , México profundo. Una civilización negada, México, Grijalbo, 1989.
- BURGUETE CAL Y MAYOR, Aracely y RUIZ HERNÁNDEZ, Margarito, "Hacia una Carta Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas", Derechos Indígenas en la actualidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CABRERA, Luis, Obras completas, México, Editorial Oasis, tomo I, 1972.
- CALDERÓN QUIJANO, José Antonio, Las murallas de Campeche, México, Talleres gráficos de la Imprenta Michoacana, 2^a ed., 1974.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, Diario de los Debates, México, D.F., Año III, núm. 20, 3 de julio de 1991.

CARDOSO S., Ciro F., *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

_____, (coord.), *Méjico en el siglo XIX 1821-1910, historia económica y de la estructura social*, México, Editorial Nueva Imagen, 1992.

CARRASCO, Pedro, "La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de mesoamérica", *Antropología Política*, Barcelona, Editorial Anagrama, 1979.

CARRILLO Y ANCONA, Crescencio, *Historia de Yucatán*, CASTILLO PERAZA, Carlos (Compilador), México, ed. Dante, 1^a edición, 1985.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE CAMPECHE, Puebla, Editorial Cajica, 1995.

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE, Puebla, Editorial Cajica, 1995.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de la República, 1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE, Campeche, Gobierno del estado de Campeche, 1994.

CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, *La desigualdad en México*, México, Siglo XXI, 1989.

COSÍO RUIZ, Celsa, y MORETT SÁNCHEZ, Jesús C., "La tenencia de la tierra: Condición básica para la sobrevivencia de los pueblos indios", *Derecho y Poder: La cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad Autónoma Chapingo, 1995.

CRUZ PONCE, Lisandro, "Organización familiar indígena", *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

CUE CANOVAS, Agustín, *Historia social y económica de México (1521-1854)*, México, Editorial Trillas, 1966.

DECLARACIÓN DE OAXTEPEC, México, Fundación "Vicente Menchú", 1993.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, México, 6 de enero de 1992.

DÍAZ POLANCO, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI, 1991.

M., "Derechos indígenas y autonomía", *Critica Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 11, 1992.

Documentos: "PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIRÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL", "PROPYUESTAS 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", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena, Chiapas, México 16 de febrero de 1996.

DURÁN, Marco Antonio, *El agrarismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1967.

ESQUIVEL OBREGÓN, T., *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, tomo II, 1958.

Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1990.

FAVRE, Henri, *L'indigenisme mexicain: naissance, développement, crise et renouveau. La documentation française*, París, número 4338-40, 1976.

FEDER, Ernest, *Violencia y despojo del campesinado: el latifundismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.

FERNÁNDEZ SOUZA, Jorge, "Derechos Indios y territorialidad", *La Jornada del campo*, México, D.F., martes 26 de septiembre de 1995.

FRIEDLANDER, Judith, *Ser indio en Hueyapan*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

GAMIO, Manuel, *Legislación indigenista de México*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1952.

GARCÍA GALLO, Alfonso, *La Ley como fuente del derecho en las Indias en el siglo XVI*, Madrid, Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigación Científica, 1951.

GARCÍA, Antonio, *Reforma agraria y desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, UNAM, 1981.

GÓMEZ GONZÁLEZ, Gerardo y ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, (coordinadores), *Derecho y Poder: La cuestión de la tierra y los pueblos indios*, México, Universidad Autónoma Chapino.

GUTELMAN, Michel, *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Editorial ERA, 1991.

HERNÁNDEZ PULIDO, J. R. "El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

HERRERA ORTÍZ, Margarita, "La encomienda india y sus repercusiones", *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

INICIATIVA INDÍGENA POR LA PAZ, México, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA, "Campeche", *Perfil Sociodemográfico, XI Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI, 1990.

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, *Informe de Labores del Instituto Nacional Indigenista 1972-1980*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1981.

_____, *Reglamento del programa para el desarrollo y defensa de las culturas autóctonas*, México, INI, febrero de 1981.

INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS, *Historia mínima de Campeche*, México, SEP-INEA, 1989.

ITURRALDE, Diego, "Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina", *Justicia y Paz*, México, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria", Op., núm. 25, 1992.

IZQUIERDO, Ana Luisa, "Autonomía indígena: una de las formas de su ejercicio", *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996.

KENNETH TURNER, John, *Méjico Bárbaro*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1992.

- LANZ, Manuel A., *Compendio de historia de Campeche*, Campeche, Tipografía El Fénix, 1905.
- LARIOS, Enrique, "Jurisdicción y entidades indígenas", *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- LEY AGRARIA Y LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, México, Porruá, 2^a edición, 1992.
- LÓPEZ CÁMARA, Francisco, *La génesis de la conciencia liberal en México*, México, UNAM, 1988.
- MADRAZO CUELLAR, Jorge, "Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México", *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- "La adición al artículo 4º constitucional en materia indígena", *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994.
- MARGADANT S., Guillermo F., "En camino hacia la Declaración Universal de los Derechos Indígenas", *Critica Jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 11, 1992.
- Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, México, Edit. Esfinge, 1993.
- MARROQUÍN, Alejandro, *Balance del indigenismo. Informe sobre la política indigenista en América Latina*, México, Instituto Indigenista Interamericano, Sección de Investigaciones Antropológicas, ediciones especiales: 76, 1977.
- MARX, Carlos, "La acumulación primitiva", *El Capital*, Sección Octava, Capítulo XXVI, México, Editores Mexicanos Unidos, 1994.
- MELGAREJO VIVANCO, José Luis, "El indigenismo en México", *Méjico Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, número especial de aniversario, diciembre de 1978.
- MEMORIA DE LA PRIMERA CUMBRE DE PUEBLOS INDÍGENAS, México, "Fundación Vicente Menchú", 1993.
- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *El problema agrario de México*, México, Porruá, 1964.

Nueva Legislación Agraria, Artículo 27 constitucional,
Publicación de la Gaceta de Solidaridad, México, 1^a edición,
1992.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, "Derecho penal
internacional y victimología, delitos de lesa humanidad,
genocidio, etnocidio y democidio", *Revista Mexicana de
Justicia*, México, núm. 1, vol., IV, enero-marzo de 1989.

_____, *Aspectos nacionales e internacionales sobre
derecho indígena*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, 1991.

_____, (coord.), *Derechos contemporáneos de los Pueblos Indios*,
México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

_____, "Rito maya-mam escondido en una fiesta franciscana",
Critica Jurídica, México, UNAM, núm. 11, 1992.

_____, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*, México, UNAM,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie E: Varios, núm.
55, 1993.

_____, (coord.), *Cosmovisión y prácticas jurídicas de los
Pueblos Indios*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas, 1994.

_____, (coord.), *Derechos indígenas en la actualidad*, México,
UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

_____, (coord.), *Etnicidad y Derecho. Un diálogo postergado
entre los científicos sociales*, México, UNAM, Instituto de
Investigaciones Jurídicas, 1996.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Resúmenes de normas
internacionales del trabajo*, Ginebra, Oficina Internacional
del Trabajo, 2^a edición actualizada, 1990.

_____, *Historia de la Organización Internacional del Trabajo y
estructura de la OIT*, Nota Informativa, Ginebra, OIT, febrero
de 1994.

_____, *Normas Internacionales del Trabajo*, Nota Informativa,
Ginebra, OIT, febrero de 1994.

_____, *Informe de la Comisión de Expertos, Observación 1595,
APPL/192H-3.S95*, Ginebra, OIT, 1995.

OTS Y CAPDOQUÍ, José Ma., *El Estado español en las Indias*, México, El Colegio de México, 1941.

PÉREZ GALAZ, Juan de Dios, *Campeche en la Cultura Maya*, México, Gobierno del Estado de Campeche, 1979.

PINA CHAN, Román, *Campeche antes de la conquista*, Campeche, Gobierno del Estado de Campeche, núm. 12, 1970.

_____, *Campeche durante el periodo colonial*, Campeche, Colección Concordia, Gobierno del Estado de Campeche, 1987.

PONTE LARA, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1993.

POZAS ARCINIEGA, Ricardo y POZZAS, Isabel H. de, *Los indios en las clases sociales de México*, México Siglo XXI Editores, 17a. Edición, 1992.

POZAS ARCINIEGA, Ricardo, "El indigenismo y la ayuda mutua en la comunidad indígena", *Méjico Indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista, número especial de aniversario, diciembre de 1978.

Principios Generales para la Actuación del Premio Nobel de la Paz 1992, México, Fundación "Vicente Menchú", 1992.

RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE LOS REYOS DE LAS INDIAS, México, Edición de Miguel Ángel Portúa, Facsímil en 4 vols., 1987.

REYES HEROLES, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

RINCÓN SERRANO, Romeo, *El ejido mexicano*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, edición del 25 aniversario 1954/1979, 1980.

ROA BASTOS, Augusto, *Culturas condenadas*, México, Siglo XXI, 1980.

SARMIENTO SILVA, Sergio, "El pensamiento político indio y la lucha por la autonomía", *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, México, Archivo General de la Nación-Fondo de Cultura Económica, 1996.

**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Programa para la Modernización
Educativa 1989-1994**, México, SEP, 1989.

_____, "Campeche frente a las murallas, un tesoro marino",
Monografía Estatal, México, SEP, 1992.

_____, *Artículo 3º Constitucional y Ley General de Educación*,
México, SEP, 1993.

_____, *Atlas de México*, México, SEP, 1995.

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Emiliano Zapata, "El
Plan de Ayala"**, México, Publicaciones Históricas de la SHCP,
1961.

SEMO, Enrique, Historia del Capitalismo en México, México,
Editorial Era, 1986.

**SIERRA, Carlos J., Campeche: imagen de una ciudad. Batalla de
Champotón en 1517**, México, Talleres Gráficos de la Imprenta
Michoacana, 1975.

**SILVA HERZOG, Jesús, "La tenencia de la tierra y el liberalismo
mexicano", El liberalismo y la Reforma en México**, México, UNAM,
Escuela Nacional de Economía, 1957.

_____, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria en México*,
México, Fondo de Cultura Económica, 1964.

_____, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo
de Cultura Económica, tomo I, 1972.

SOLÓRZANO Y PEREIRA, Juan de, Política Indiana, Madrid,
Biblioteca de autores españoles, 5 vols., 1945.

SOTELO REGIL, Luis F., Campeche en la historia, México,
Imprenta Manuel León Sánchez, 1963.

STAVENHAGEN, Rodolfo, "Clase, Etnia y Comunidad", México
Indígena, México, Instituto Nacional Indigenista, número
especial de aniversario, diciembre de 1978.

_____, *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, México,
Editorial Siglo XXI, 13^a edición, 1980.

_____, "Los movimientos étnicos indígenas", *Civilización, Centro
Antropológico de documentación de América Latina*, México,
CADAL, vol., 2, septiembre de 1984.

_____, Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

_____, Entre la Ley y la Costumbre, México, El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990.

_____, "La situación de los derechos de los pueblos indígenas en América", Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, OEA, 1992.

THOMPSON J., Eric S., Historia y religión de los mayas, México, Siglo XXI, 1975.

_____, Arqueología Maya, México, Diana, 1983.

VELÁZQUEZ ZÁRATE, Enrique, "Por un nuevo artículo 27, entrevista con un miembro de la Coordinadora de Organizaciones Agrarias", La Jornada del campo, México, D.F., martes 3 de mayo de 1994.

VILLORO, Luis, Los grandes momentos del indigenismo en México, México, SEP, Lecturas Mexicanas, núm. 103, 2a. Serie, 1987.

_____, "Los pueblos indios y el derecho a la autonomía", *Nexos*, México, núm. 197, mayo de 1994.

WILLEMSEN DÍAZ, Augusto, "Ámbito y ejercicio eficaz de la autonomía interna y el autogobierno para los pueblos indígenas", *Estudios Internacionales*, Guatemala, Año 4, núm. 7, enero-junio, 1993.

ZAVALA, Silvio, La Encomienda Indiana, México, Porrúa, 2^a edición, 1971.

_____, El Servicio Personal de los Indios en la Nueva España, 1521-1550, México, El Colegio de México, 1985.

ZEA, Leopoldo, "La ideología liberal y el liberalismo mexicano", El liberalismo y la reforma en México, México, UNAM, Escuela Nacional de Economía, 1957.