

612  
24.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

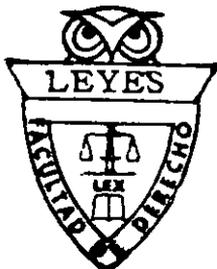
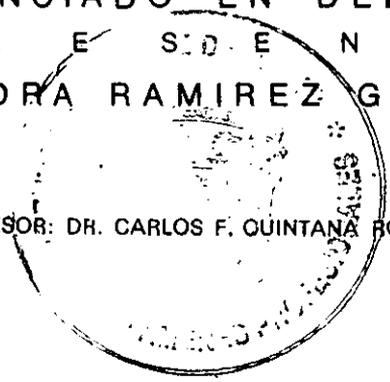
FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DE LA SITUACION INDIGENA  
ACTUAL A LA LUZ DE LA LEGISLACION  
MEXICANA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
SANDRA RAMIREZ GARCIA

ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN.



MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

261526



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

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

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L/22/98

La pasante de la licenciatura en Derecho **RAMIREZ GARCIA SANDRA**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

**"ANALISIS JURIDICO DE LA SITUACION INDIGENA ACTUAL A LA LUZ DE LA LEGISLACION MEXICANA"**, asignándose como asesor de la tesis al **DR. CARLOS FRANCISCO QUINTANA ROLDAN**.

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

Apoyado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

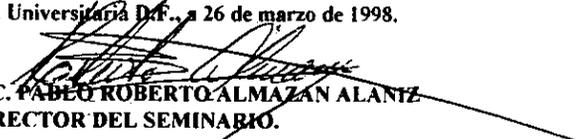
El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su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

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

**A T E N T A M E N T E .**

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".**

Cd. Universitaria D.F., a 26 de marzo de 1998.

  
**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANTIZ**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

merg'



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

México, D.F. a 12 de marzo de 1998.

**LIC. ROBERTO ALMAZÁN ALANIZ.**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA**  
**GENERAL Y JURÍDICA.**  
**P R E S E N T E .**

Estimado Señor Director:

Recibí para su revisión el trabajo de tesis profesional denominado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA SITUACIÓN INDÍGENA ACTUAL A LA LUZ DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA", que para optar por el grado de Licenciada en Derecho presenta la pasante Sandra Ramírez García, al respecto, me permito hacer las siguientes consideraciones:

La investigación de la alumna Sandra Ramírez aborda uno de los aspectos de mayor actualidad en nuestro país, como es la situación jurídica de los grupos indígenas, sobre todo por que hoy en día se requiere de un marco normativo eficaz para mejorar su situación jurídica, social y económica.

Es por ello que la alumna Sandra Ramírez inicia su monografía con un marco conceptual de Nación, Pueblo, Etnia y Minoría, así como de Indígena y de Comunidad Indígena. Asimismo, también hace una semblanza sobre cuál ha sido la situación de los indígenas en las épocas prehispánica y colonial, así como en los movimientos de independencia y el revolucionario.

Por otro lado, este trabajo de investigación aborda lo relativo a la regulación jurídica de las comunidades indígenas mexicanas en la Constitución, en diversas legislaciones así como en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y en el Plan Nacional de la Mujer 1995-2000.

La pasante Sandra Ramírez, en el apartado tercero de su trabajo, analiza en particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y su aplicación en nuestro país.

En el Capítulo Cuarto, desarrolla la problemática actual de las comunidades indígenas mexicanas, en los ámbitos de justicia penal de las etnias, de organización y autodeterminación de las comunidades indígenas y, particularmente, el levantamiento armado en Chiapas, analizando la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Indígenas en esta entidad.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

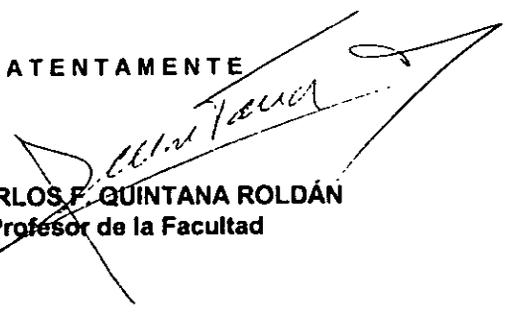
La alumna Sandra Ramírez realiza una serie de aportaciones en torno a lograr una mejor regulación jurídica de las comunidades indígenas mexicanas, como son: definir quiénes son considerados indígenas; fomentar una política que favorezca la aceptación de las minorías indígenas que conduzca al pluralismo y al enriquecimiento social y cultural del país; la reglamentación del artículo 4º constitucional; la protección del hábitat de las comunidades indígenas; proteger, en particular, la situación jurídica de la mujer indígena, en cuanto a las violaciones de sus derechos, entre otras.

Finalmente, la sustentante agrega a su trabajo la Iniciativa de Reformas Constitucionales recientemente presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión y cuya finalidad es regular adecuadamente los Derechos y la Cultura Indígena.

A mi juicio, esta investigación se encuentra debidamente integrada y apoyada en una basta bibliografía, por lo que la remito a Usted para que, de estimarlo procedente, la alumna Sandra Ramírez García pueda continuar con los trámites de titulación.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo y reiterarle las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

  
DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN  
Profesor de la Facultad

AGRADEZCO A DIOS POR DARME LA VIDA Y RODEARME  
DE TANTAS PERSONAS QUE ME QUIEREN, Y DEDICO ESTE TRABAJO:

A MIS PADRES, POR SU AMOR Y  
POR SEMBRAR EN MÍ LA SEMILLA DE UN  
FUTURO LLENO DE ESPERANZAS Y DE ANHELOS

A MI HERMANA MA. EUGENIA  
POR EXISTIR Y POR DAR VIDA A MIS  
DOS CORAZONES: RODRIGO Y LARISSA

A MARIO POR SER UN HERMANO  
Y POR CUIDAR DE MIS TESOROS

A TINA Y CHAVA, DONDE QUIERA QUE SE  
ENCUENTREN POR DEJARME SER LA MÁS  
AFORTUNADA DE LAS NIETAS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
Y A LA FACULTAD DE DERECHO POR INCULCAR  
EN MÍ EL ESPÍRITU DE LA JUSTICIA

AL DR. CARLOS QUINTANA ROLDÁN POR  
HABER APOYADO MI ILUSIÓN DE EMPRENDER  
ESTE TRABAJO

A MIS TIOS RAÚL, FLORA Y ENRIQUE, POR  
SU EJEMPLO Y APOYO

A MIS PRIMOS Y SOBRINOS: ADRIANA, ENRIQUE,  
MARTHA, JULIAN, VERÓNICA, FLOR, MARTHA T.,  
MARCO, GABY Y KARLA, CON CARÍÑO

A LIZ POR CONTAGIARME DE SU FORTALEZA  
Y ALIMENTAR DÍA CON DÍA NUESTRA AMISTAD

A LA FAMILIA CRUZ BERMÚDEZ POR SU APOYO,  
CON RESPETO Y CARIÑO

A MÓNICA SERRANO, MA. LUISA SOTELO, SUSANA MARTÍNEZ,  
RICARDO POLVO, CÉSAR VALENCIA Y ALETHYA PONCE, POR SU  
GRAN AMISTAD Y POR LOS GRANDES MOMENTOS QUE  
HEMOS COMPARTIDO

A MARTHA JAIMES Y ROBERTO PALMAS  
POR SU APOYO, PACIENCIA Y AMISTAD

## ÍNDICE

### ***"Análisis Jurídico de la Situación Indígena Actual a la luz de la Legislación Mexicana."***

	Página
Introducción	
Capítulo I. Marco Conceptual e Histórico	1
1.1 Determinación de los conceptos Nación, Pueblo, Etnia y Minoría.	1
1.2 Definición Doctrinal de Indígena y Comunidad Indígena.	10
1.3 Situación de los Indígenas a través de la Historia de México.	15
1.3.1 Epoca Prehispánica.	15
1.3.2 Epoca Colonial.	21
1.3.3 El Movimiento de Independencia.	26
1.3.4 El Movimiento Revolucionario.	29
Capítulo II. Marco Jurídico de las Comunidades Indígenas en México.	37
2.1 Disposiciones Constitucionales.	38
2.2 Justicia Penal.	40
2.3 Desarrollo.	45
2.4 Educación.	47
2.5 Tenencia de la Tierra y Protección al Medio Ambiente.	52
2.6 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.	55
2.7 Plan Nacional de la Mujer 1995-2000.	58

Capítulo III. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	62
3.1 Introducción al Convenio 169 de la OIT.	62
3.2 Política General del Convenio 169 de la OIT.	65
3.3 Tierras, Empleo, Salud y Educación.	69
3.4 Aplicación del Convenio 169 de la OIT en México.	80
Capítulo IV. Problemática Actual de las Comunidades Indígenas en México.	85
4.1 El problema de la administración de Justicia Penal en las Comunidades Indígenas.	85
4.2 Organización y Autodeterminación de las Comunidades Indígenas.	92
4.3 Levantamiento Armado en Chiapas: Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.	102
Anexo I	
Capítulo V. Conclusiones.	112
Bibliografía.	

## INTRODUCCION

El presente estudio tiene el objeto de analizar jurídicamente la situación de los indígenas y de sus comunidades, a la luz de diversas legislaciones vigentes en México, tales como la Constitución Política Federal, el Código Penal, la Ley Agraria y el Convenio 169 de la OIT, entre otros; dicho análisis se realizará con el fin de comprobar su verdadera aplicación, así como la efectividad de los mismos, ya que los propios indígenas desconocen su existencia y las autoridades omiten su cumplimiento.

Los indígenas individual y colectivamente son parte del Estado mexicano; sin embargo, no han tenido una representatividad efectiva que les garantice su integración como ciudadanos, a fin de dejar de ser una minoría permanente.

Cabe señalar que los legisladores tienen un gran compromiso, no sólo con las comunidades indígenas, sino con la sociedad, por lo cual deberán tomar en cuenta las legislaciones que actualmente regulan a dichas comunidades como principio de lo que podrá convertirse en un ordenamiento eficaz que tenga competencia a nivel Federal.

Así, con el objeto de que el lector tenga una visión general del contenido la presente investigación, expondré brevemente los capítulos que la conforman.

En primer lugar, se llevo a cabo una recopilación de las definiciones que permitan comprender y ubicar el ámbito indígena dentro del contexto nacional; asimismo, se tomaron en cuenta diversas etapas de la Historia de México que ilustran la evolución de la comunidades indígenas, así como su participación en la conformación de la misma.

El Segundo Capítulo encuadra aquellos ordenamientos nacionales vigentes que prevén, de algún modo, la protección de los derechos indígenas en el aspecto social, penal, cultural, educacional y territorial; por su parte el Capítulo Tercero nos brinda un análisis detallado del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Ambos capítulos tienen la finalidad de plantear el marco jurídico, tanto nacional como internacional, que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, así como brindar una perspectiva de las deficiencias que en materia legislativa existen por lo que respecta a las comunidades indígenas.

En este orden, el Capítulo Cuarto aborda el tema concerniente a la problemática actual de las comunidades indígenas en México, para lo cual se divide su estudio en tres apartados: El problema de la administración de Justicia Penal en las comunidades indígenas; la organización y autodeterminación de dichas comunidades, y el Levantamiento Armado en Chiapas, incluyendo el análisis de la "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas" y de la "Ley de Amnistía".

Finalmente, se encuentra el capítulo referente a las conclusiones, las cuales finalizan la presente investigación y tienen el objeto de presentar en puntos específicos las cuestiones de mayor interés, así como las aportaciones del mismo.

*“La cultura dominante admite a los  
indígenas como objeto de estudio, pero  
no los reconoce como sujetos de historia;  
los indios tienen folklore, no cultura;  
practican supersticiones, no religiones;  
hablan dialectos, no lenguas;  
hacen artesanías, no arte”.*

*Eduardo Galeano*

## **Capítulo I Marco Conceptual e Histórico**

### **1.1 Determinación de los conceptos Nación, Pueblo, Etnia y Minoría**

El análisis sobre la situación de los indígenas implica el estudio de una serie de elementos que nos ayuden a comprender la forma en que se encuentran integrados al país, así como la visión externa que se tiene de ellos.

Con base en lo anterior, se identificarán diversos conceptos, tales como nación, pueblo, etnia y minoría, los cuales atañen a los indígenas ya que permitirán ubicarlos en el plano que les corresponde dentro de la nación mexicana.

#### **a) Nación.**

"Es la sociedad natural de hombres a los que la unidad de territorio, de origen, de historia, de lengua y de cultura, inclina a la comunidad de vida y crea la conciencia de un destino común. Asimismo, es la entidad jurídica formada por el conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno"<sup>1</sup>.

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM señala que en la idea de Nación se encuentra el pensamiento de fidelidad no solamente al Estado, sino a otros valores como los de carácter cultural.

En este sentido, podemos definir a la Nación como: "un grupo de hombres, generalmente grande, unidos por sentimientos de solidaridad y de fidelidad que

---

<sup>1</sup> García-Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse en color. Editorial Larousse. P. 605.

ayudan a crear una historia común por datos como la raza, la lengua y el territorio, y que tiene el propósito de vivir y de continuar viviendo juntos en el futuro".<sup>2</sup>

Por otra parte, la Constitución de 1917 se refiere al término "Nación" en dos diferentes acepciones:

- a) Nación como sinónimo de la unidad del Estado Federal, de México y de la República.
- b) Nación como sinónimo de federación, entendido este término como uno de los dos órdenes jurídicos que se derivan de la Constitución del país.

Cabe señalar, que el concepto de nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras que el segundo es el órgano creador y aplicador del Derecho.

En orden a lo anterior, podemos desprender diversos elementos que nos sirven para entender el concepto de nación, tales como:

- la conciencia de un destino común;
- la fidelidad a los valores de carácter cultural;
- la unión por sentimientos de solidaridad y fidelidad;
- la creación de una historia común;
- la raza, la lengua y el territorio, y
- el propósito de vivir y continuar viviendo juntos en el futuro.

Todos estos elementos permiten que el ámbito indígena encuadre dentro del concepto de nación como parte de ella, en razón de los aspectos que han

---

<sup>2</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Editorial Porrúa. México, 1993. P.2171.

permitido y permiten la gestación de una historia en común, así como el propósito de continuar habitando el mismo espacio territorial.

#### **b) Pueblo.**

Otro de los conceptos objeto del presente estudio es el de "pueblo"; al respecto, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM nos proporciona la perspectiva sociológica de dicha acepción: "Pueblo se identifica como una nación, esto es, el conjunto de seres humanos unidos por un sentimiento de pertenencia nacional. Este sentimiento se funda en una pluralidad de factores; entre los más significativos se encuentran la afinidad racial, la comunidad de cultura -en especial lengua y religión- y la comunidad de destino político."<sup>3</sup>

Por otra parte, el término "pueblo" tiene diversos sentidos, entre los cuales localizamos los siguientes:

- a) El geográfico: pueblo como ciudad o villa.
- b) El demográfico: pueblo como conjunto de habitantes de un territorio.
- c) El sociológico: pueblo como nación.
- d) El jurídico-político: pueblo como unidad titular de la soberanía y como elemento constitutivo del Estado.

---

<sup>3</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Tomo P-Z. P.2640.

En orden a lo anterior, se han ubicado los elementos que, conjuntamente, nos permiten comprender el concepto de "pueblo", tales como:

- el sentimiento de pertenencia nacional;
- la afinidad racial;
- la comunidad de cultura, lengua y religión, y
- un destino político.

Asimismo, el concepto jurídico-político de "pueblo" nos brinda dos elementos importantes para el presente estudio:

- a) pueblo como unidad titular de la soberanía, y
- b) pueblo como elemento constitutivo del Estado.

De igual forma, encontramos que la palabra pueblo "equivale al producto y proceso de la gente en las interacciones asociativas individuales y en las interacciones entre su medio regional y físico y su desarrollo cultural."<sup>4</sup>

La anterior definición de "pueblo" se refiere a las interacciones asociativas individuales, a las interacciones entre el medio regional y físico, y al desarrollo cultural, factores que encuadran en cualquier ámbito, incluyendo al indígena.

A la palabra "pueblo", también se le define como "el tipo de comunidad urbana constituido por cualquier aldea grande o pequeña ciudad que suele calificarse sociológicamente por su población y jurídicamente por su administración municipal con ayuntamiento".<sup>5</sup>

Por su parte, el inciso b, del artículo 1º del Convenio 169 de la OIT hace mención de los "pueblos" en países independientes, los cuales son considerados

---

<sup>4</sup> Shoek, Helmut. Diccionario de Sociología. Editorial Herder. P.

<sup>5</sup> Ibidem. P.

indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Cabe señalar que el término "pueblos" a que se refiere el Convenio 169 de la OIT, es en el sentido de consolidación de los derechos de esos grupos con el fin de mantener su identidad étnica para que pueda diferenciarse de los demás componentes de la sociedad en la que se encuentran; en virtud de lo anterior es preciso aclarar que dicha definición no se refiere a la idea de autodeterminación política, tal como lo refiere el Derecho Internacional.

### c) Etnia.

La Etnia está considerada como una "agrupación natural de individuos de igual idioma y cultura" <sup>6</sup>.

Asimismo, se puede afirmar que "los grupos étnicos en México son aquellos que se diferencian del resto de la población, porque comparten alguna o algunas de las siguientes características:

- el uso de una lengua de carácter prehispánico
- formas de organización social y política
- un territorio común
- tradiciones religiosas, artísticas, y culturales propias
- la conciencia de pertenecer a un grupo distinto." <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> García-Pelayo y Gross, Ramón. Op. Cit. P. 387

<sup>7</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. La cuestión étnica nacional y derechos humanos: el etnocidio. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1996 P. 67.

Por su parte, el etnólogo soviético Víctor Koslov define a la etnia o comunidad étnica como un organismo social formado en un territorio determinado; por grupos de hombres que tienen ya establecido un medio de evolución, diversos vínculos (económicos, culturales, matrimoniales, etc.), la comunidad de lengua, rasgos culturales y modo de vida comunes (muy a menudo comunidad de religión), un cierto número de valores sociales y tradiciones comunes, bastante mezclados respecto a los componentes raciales.

Asimismo, considera que los indicios esenciales de las etnias son: autoconciencia étnica, la lengua materna y el territorio; estas particularidades para ciertos tipos de etnias representan una forma determinada de la organización socio-territorial.

Para Rodolfo Stavenhagen, reconocido autor en materia indígena, "un grupo étnico se caracteriza por tener una lengua propia y por compartir un conjunto de valores, tradiciones y costumbres que se encuentran involucrados en una red más o menos sólida y permanente de relaciones sociales (familiares, económicas, políticas y religiosas)".<sup>8</sup>

En orden a las definiciones anteriormente expuestas, es necesario precisar la idea básica de etnia. Así, se le ha definido de diversas formas, entre las que encontramos las siguientes:

- Agrupación natural de individuos de igual idioma y cultura.
- Grupos que se diferencian del resto de la población, porque comparten alguna o algunas características peculiares en común.
- Organismo social formado en un territorio determinado; por grupos de hombres que tienen ya establecido un medio de evolución y diversos vínculos.
- Forma determinada de la organización socio-territorial.

---

<sup>8</sup> Stavenhagen, Rodolfo. "Clase, etnia y comunidad", México Indígena II. 30 años después. Revisión crítica, número especial de aniversario. México, 1978, P.99

Asimismo, las definiciones expuestas con anterioridad se refieren a ciertas características que poseen las etnias en común:

- ◆ igual idioma y cultura;
- ◆ el uso de una lengua de carácter prehispánico ;
- ◆ formas comunes de organización social y política;
- ◆ valores sociales y tradiciones mezclados respecto a los componentes raciales;
- ◆ un territorio común;
- ◆ tradiciones religiosas, artísticas, y culturales propias;
- ◆ la conciencia de pertenecer a un grupo distinto, y
- ◆ autoconciencia étnica.

El propósito de desglosar la definición de etnia por elementos, no tiene el objeto de encontrar las diferencias sustanciales entre ésta y los conceptos de nación y pueblo, sino delimitar el papel que cada uno de ellos representa en nuestra unidad nacional.

Al ser la etnia nuestro objeto principal de estudio, es preciso señalar que al igual que la nación posee la conciencia de un destino común, valores culturales, solidaridad, así como una historia, raza, lengua y territorio en común, sin embargo estos elementos tiende a estar más arraigados a este tipo de agrupaciones, las cuales de cierta forma se encuentran aisladas.

#### **d) Minoría.**

La ONU, a través de su "Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas", interpreta el término minoría como: "grupo numéricamente inferior al resto de la población de un estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen

desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico una característica que difiere de la del resto de la población y manifiesta incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad con objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma." <sup>9</sup>

A su vez, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM define a las minorías de la siguiente manera: "son grupos de población que por su raza, color, idioma, religión u origen nacional, son diferentes de la mayoría nacional del país en que vivimos, pudiendo ser, por cualquiera de estos motivos, objeto de medidas discriminatorias, violatorias de sus derechos y libertades fundamentales." <sup>10</sup>

Por otra parte, la Enciclopedia Hispánica define una minoría como "un conjunto de personas que se sienten, y son consideradas por el resto de la sociedad mayoritaria en la que viven, como diferentes por uno o más rasgos singularizadores. Estos rasgos pueden ser la lengua, la religión, la nacionalidad, la cultura, la raza, etc." <sup>11</sup>

Como se ha podido observar, el término "minoría" abarca distintos elementos que pueden ser identificados en las etnias, a saber, son numéricamente inferiores al resto de la población, se encuentran en una situación no dominante; asimismo, poseen, desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico, una característica que difiere de la del resto de la población y uno o más rasgos singularizadores.

---

<sup>9</sup> Cuaderno: Antropología Jurídica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. P. 79

<sup>10</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. Tomo I-O. P.2138

<sup>11</sup> Enciclopedia Hispánica. Enciclopedia Britannica Publisher, Inc. Reimpresión actualizada 1992-1993. Vól. 10. P. 157.

Por otra parte, el hecho de ser minoría también implica que entre las etnias exista un sentimiento de solidaridad y un instinto común de conservación, en virtud de que pueden ser objeto de medidas discriminatorias y violatorias de sus derechos.

Al respecto, se puntualiza que la separación de la mayoría homogénea implica, a menudo, que los miembros de la minoría sean excluidos de algunas actividades y derechos de la sociedad debido a sus diferencias con el grupo dominante.

Esta situación tiende a acrecentar aún más las actividades de discriminación y los prejuicios hacia la minoría. Como consecuencia de ello, los recelos entre la mayoría dominante y la minoría pueden incrementarse y conducir a que las minorías sean consideradas enemigas o poco solidarias con la sociedad, sufriendo mutilación de sus derechos e incluso persecuciones.

Existen dos formas en que la sociedad dominante puede intentar resolver los problemas que plantean los grupos minoritarios, una es a través de la tolerancia hacia la diferencia y otra, a través de la represión de la misma.

En este sentido, una política que favorezca la aceptación de las minorías conduce al pluralismo y al enriquecimiento social y cultural. Sin embargo, a lo largo de la historia las sociedades han considerado que las características físicas, objetivos o comportamiento de un grupo minoritario son inaceptables para el resto de la sociedad y han adoptado una política de imposición de la cultura del grupo dominante.

## 1.2 Definición Doctrinal de Indígena y Comunidad Indígena.

### a) Indígena.

La palabra *indígena* es "sinónimo de aborígen, autóctono, nativo o natural. Asimismo, se consideran indígenas a aquellas personas que se han establecido en un país desde tiempo inmemorial."<sup>12</sup>

Para el maestro Lucio Mendieta y Núñez, el concepto de indígena se compone de dos elementos fundamentales: el físico y el cultural. Afirma que un indio es todo el que tiene las características somáticas de las razas aborígenes que habitan en la República Mexicana independientemente de su cultura.<sup>13</sup>

La Ley Indígena de Chile de 1993, establece en su artículo 2º que: "Se considerarán indígenas a las personas de nacionalidad chilena que se encuentren en los siguientes casos:

- a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera que sea la naturaleza de su filiación, inclusive la adoptiva;
- b) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional, siempre que posean a lo menos un apellido indígena. Un apellido no indígena será considerado indígena, para los efectos de esta ley, si se acredita su procedencia indígena por generaciones; y
- c) Los que mantengan rasgos culturales de alguna etnia indígena, entendiéndose por tales la práctica de formas de vida, costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuyo cónyuge sea indígena."

---

<sup>12</sup> García-Pelayo y Gross; Ramón Op. Cit. P. 489

<sup>13</sup> Mendieta y Núñez, Lucio. México Indígena. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

Asimismo, la Constitución de la República Federativa de Brasil dispone un Capítulo relativo a los indios; en este sentido, el artículo 231 establece lo siguiente:

"Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

(...)

5º. Esta prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo referéndum del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o el interés de la soberanía del país, (...)"

Con base en lo anterior, se han tomado en cuenta las principales características que, a mi criterio, enmarcan al indígena mexicano, entre las que se encuentran las siguientes:

- 1) Las personas que se han establecido en un país desde tiempo inmemorial.
- 2) Aquellos que posean características somáticas de las razas aborígenes.
- 3) Los descendientes de las etnias indígenas que habitan el territorio nacional.
- 4) Los que mantengan en su forma de vida las costumbres o religión étnicas.

Por otra parte, ante la eventual existencia de una regulación que integre las normas específicas para indígenas en México, sería conveniente definir jurídicamente quién debe ser considerado como tal. Al respecto, el sistema jurídico mexicano no prevé ordenamiento que lo defina; por tal motivo, se propone el siguiente criterio:

- Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera que sea su filiación, inclusive la adoptiva;

- Aquellos descendientes de las etnias indígenas que habitan en el territorio nacional, siempre que posean por lo menos un apellido indígena; y
- Los que mantengan en su forma de vida las costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuando su cónyuge sea indígena.

En orden a lo anterior, es preciso hacer hincapié en la importancia de la determinación de una definición, toda vez que México es un país con una composición social pluricultural.

#### **b) Comunidad indígena.**

En el estudio sobre el Problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, la Subcomisión de las Naciones Unidas formuló la siguiente definición sobre comunidades indígenas:

"Las comunidades indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitan en el presente territorio de un país, total o parcialmente, en el momento que llegaron a él personas de otras culturas u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y redujeron por medio de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial; que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población."<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cuaderno: Antropología Jurídica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. P. 48

Otra definición sobre comunidad indígena propuesta en dicho estudio es la siguiente: "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales" <sup>15</sup>

La continuidad histórica a que se refiere esta definición puede consistir en la conservación, durante un periodo prolongado de uno o más de los siguientes factores:

- a) Ocupación de las tierras ancestrales o al menos parte de ellas;
- b) Ascendencia común con los habitantes originales de esas tierras;
- c) Cultura, religión y pertenencia a una comunidad; y
- d) La lengua.

Como podemos observar, tanto los indígenas como las comunidades indígenas tienen en común el hecho de haber pertenecido o habitado los territorios en los cuales se han encontrado asentados desde tiempos ancestrales.

En el caso de las comunidades indígenas cabe señalar que tienen la característica en común de haber sido conquistadas o invadidas, por otras culturas provenientes de distintas partes del mundo, dando lugar, así a la vida colonial.

---

<sup>15</sup> Ibidem. P. 94

En otro orden de ideas, cabe señalar que el análisis realizado a los conceptos de nación, pueblo, etnia, minoría, indígena y comunidad indígena nos permitirá tener un marco de trabajo para los capítulos subsecuentes, en razón de comprender con mayor claridad el papel de los indígenas dentro del ámbito jurídico, político y social de México.

Finalmente, con el fin de ubicar a los indígenas que cohabitan actualmente el territorio Mexicano, se realizó una recopilación de las diversas comunidades indígenas que se encuentran repartidas por toda la República, entre las cuales encontramos las siguientes:

Amuzgo	Cakchiquel	Chatino	Chichimeca- Jonaz	Chinanteco	Chocho Popoloca
Chol	Chontal de Oaxaca	Chontal de Tabasco	Cochini	Cora	Cucapa
Cuicateco	Guarijio	Huasteco	Huave	Huichol	Ixcateco
Ixil	Jacalteco	Kanjobal	Kekchi	Kikapú	Kiliwa
Kumiai	Lacandon	Mame	Matlalzinca	Maya	Mayo
Mazahua	Mazateco	Mixe	Mixteco	Motocintleco	Nahuatl
Ocuilteco	Opata	Otomí	Paipai	Pame	Pima
Papago	Popoloca	Purepecha	Quiché	Seri	Tarahumara
Tepehua	Tepehuan	Tlapaneco	Tojolaban	Totonaca	Triqui
Tzeltal	Tzotzil	Yaqui	Zapoteco	Zoqué	

### **1.3 Situación de los Indígenas a través de la Historia de México.**

Para poder ubicar a los indígenas en la estructura jurídica actual, es menester tener un antecedente de cómo fue evolucionando su situación a través de la historia de nuestro país.

Así, me he permitido seleccionar las cuatro etapas de la Historia Mexicana que, a mi criterio, enfocan la evolución y desarrollo de los indígenas, a saber, Época Prehispánica, Época Colonial, Movimiento de Independencia y Movimiento Revolucionario.

#### **1.3.1 Época Prehispánica**

Los mexicas de México-Tenochtitlán se habían convertido en el grupo político dominante de todo el centro y sur de México, de modo que el sistema político que ellos organizaron y la cultura de los pueblos sujetos a su influencia, constituyen el antecedente inmediato anterior a la Conquista.

La zona mesoamericana fue la que atrajo la conquista y la colonización españolas y por lo tanto constituye al antecedente indígena primordial para la formación de los pueblos.

"Esta zona estaba poblada por sociedades que, mediante un largo proceso de desarrollo, habían alcanzado desde unos dos mil años antes de la Conquista el nivel llamado generalmente civilización, es decir, un tipo de cultura caracterizado por un sistema de producción con cultivos intensivos y artesanías desarrolladas, capaz de mantener una población numerosa en la que existía una división del trabajo que incluía la distinción entre ciudad y campo, entre un grupo de

trabajadores dedicados principalmente a la producción de bienes materiales y otros dedicados a la distribución y el gobierno".<sup>16</sup>

Asimismo, esta sociedad tenía producción cultural como calendarios, edificios monumentales, artes primorosas, además contaba con una religión muy compleja que demandaba la participación de sacerdotes especializados.

Mesoamérica se caracterizaba por una gran diversidad lingüística y por la fragmentación de unidades sociopolíticas de reducida extensión geográfica, al igual que en la actualidad. La complejidad lingüística es una de las más grandes del mundo; no solamente había un gran número de idiomas sino que pertenecían a familias lingüísticas muy disímiles.

Dentro de esta complejidad lingüística existían algunos idiomas que dominaban las zonas de mayor importancia cultural y social: el tarasco, el mixteco, el zapoteco, el maya y sobre todo el náhuatl, idioma materno de la mayor parte de la población de los valles centrales, y lengua franca de las unidades sociopolíticas básicas.

Por su parte, "las unidades políticas de mayor extensión estaban poco centralizadas e incluían poblaciones de distintas filiaciones tanto culturales, como lingüísticas. No obstante, había una red compleja de relaciones entre las distintas entidades políticas definidas mediante alianzas militares, comercio, peregrinaciones religiosas e incluso la manera de hacer la guerra, que convertían a gran parte de Mesoamérica en un sistema social efectivo".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Carrasco, Pedro. La sociedad mexicana antes de la conquista. Historia General de México. Tomo I. Editorial COLMEX. Tercera Edición. México, 1981. P. 168.

<sup>17</sup> *Ibidem*. P.175

De esta manera, encontramos que las principales unidades políticas, establecidas a consecuencia de los movimientos de los pueblos, fueron Colhuacan, que dominaba gran parte de la región meridional del Valle; Azcapotzalco, cabeza de los tepanecas en el oeste y Coatlichan, capital de los acolhuas en el este. Estos tres reinos estuvieron aliados de manera que pudieron haber constituido un antecedente del imperio azteca.

Los segmentos político-territoriales que constituían un señorío estaban conectados con el sistema de estratificación social en tanto que unos grupos podían incluir las familias nobles políticamente dominantes mientras que otros se componían de modo total o principalmente de plebeyos.

Estos segmentos político-territoriales, con población a menudo de origen étnico particular, son los que se denominaban en náhuatl calpulli. Este término se aplicaba a los segmentos en que se subdividía la sociedad en sus distintos niveles de organización territorial.

"La función del calpulli era distinguir a las unidades corporativas en diversos aspectos, tales como económicos, administrativos, militares y ceremoniales. Este aspecto corporativo se manifiesta en los derechos colectivos sobre la tierra y en la obligación colectiva de desempeñar ciertas funciones sociales".<sup>18</sup>

Todas las funciones sociales del calpulli y la solidaridad interna de sus miembros estaban reforzadas por el hecho de que se componían por gente de origen étnico y cultural distinto, provocando que la población de estas unidades políticas fueran un mosaico de diversas culturas e idiomas.

---

<sup>18</sup> Bernal, Ignacio. El Tiempo Prehispánico. Historia Mínima de México. Editorial COLMEX. Séptima Reimpresión. México, 1983. P.27

Las conquistas militares también contribuyeron a la mezcla de grupos étnicos y unidades políticas. Como parte de sus conquistas se establecieron colonias en las regiones dominadas, donde los distintos grupos del Valle formaron barrios separados. Algunos de los pueblos derrotados huían a regiones lejanas en que eran acogidos como refugiados políticos, contribuyendo así también al desarrollo del mosaico étnico-geográfico.

Por lo que respecta a la estratificación social que existía en Mesoamérica, es preciso utilizar el concepto de estamento, como categoría jurídica que combina todo un conjunto de funciones económicas, políticas y sociales distintas. Así, todo individuo pertenecía a un estamento determinado y por lo tanto le corresponde los derechos y obligaciones de dicho estamento.

Por otra parte, se observa que la base material de la civilización mesoamericana era principalmente la agricultura. Los animales domésticos fueron de poca importancia, pero había en cambio, una inmensa variedad de plantas cultivadas que satisfacían diversas necesidades alimenticias y proporcionaban materias primas para las artesanías.

El predominio del centro de México en los aspectos políticos y militares se basaba en la mayor concentración de recursos naturales y en su aprovechamiento. Las buenas extensiones llanas de la Mesa Central con tierras de más potencial para el cultivo permanente que los suelos de las tierras bajas del trópico, eran la base natural para el cultivo de riego y chinampa. Los centros culturales de la Mesa Central estaban en las regiones de mayor productividad agrícola.

Por su parte, la importancia de la religión en la sociedad del México antiguo merece especial atención, debido a la idea que se tenía de que el mundo era

dominado por fuerzas sobrenaturales, por lo cual existía la necesidad de celebrar ritos religiosos en todas las actividades humanas.

Como característica principal de la religión mesoamericana encontramos que era politeísta. "La diversidad de dioses, desde los etéreos o invisibles a los de forma material, humana o animai, explica la creación del mundo y la naturaleza de sus distintas manifestaciones. El hombre mesoamericano, además de creer en sus dioses, los esculpía y pintaba, los personificaba en sus ritos, los mantenía dándoles de comer con sus ofrendas y los recreaba con sus sacrificios".<sup>19</sup>

La mayoría de las actividades humanas que se realizaban en esa época requerían de su correspondiente ritual. Estas complejas ceremonias exigían la participación de grupos numerosos de gente y el empleo de gran número de recursos materiales, además relacionaban a los hombres con los dioses, reforzando el sistema social que ligaba a los hombres entre sí.

Por otra parte, "la visión antropomórfica de los dioses, las creencias de que los muertos se unían al mundo de los dioses y el gran desarrollo de las ceremonias que relacionaban a hombres y dioses, permitieron concebir una estructura y una organización social suficientemente amplia como para incluir tanto a las divinidades como a los humanos".<sup>20</sup>

Dentro de estos ritos y ceremonias se encuentran los sacrificios humanos, cuya naturaleza radica en la idea del destino de los muertos quienes se convertían en dioses, según la concepción náhuatl.

---

<sup>19</sup> Carrasco, Pedro. Op. Cit. P.237

<sup>20</sup> Florescano, Enrique. Memoria Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995. P. 203

La manera de tratar durante las ceremonias a las víctimas del sacrificio y la manera de darles muerte indican claramente que se les identificaba con la deidad a la cual se le ofrecía dicho sacrificio. Las futuras víctimas se vestían como los dioses y recibían su nombre, asimismo, se les trataba como al dios que representaban, se les festejaba y se les pedían favores.

La costumbre de extraer el corazón de la víctima radica en el hecho de considerar que ese órgano era el alma. También se relaciona al sacrificio humano con la idea de que el corazón y la sangre de las víctimas alimentaban a la deidad; era un revigoramiento y renovación de la deidad a la que se incorpora el sacrificado.

En relación a esta variedad de ceremonias y ritos, se ubica el sistema calendárico de Mesoamérica, distintivo de esta civilización y considerado como uno de sus grandes logros intelectuales. La importancia del calendario consiste en que regulaba todas las actividades económicas y sociales de estos pueblos, pero en especial los ceremoniales religiosos; asimismo, los conceptos básicos del calendario estaban estrechamente ligados a la visión del mundo sobrenatural.

De lo anteriormente expuesto, podemos aseverar que el periodo prehispánico, fue para los indígenas una época de florecimiento en diversos aspectos, tales como:

- a) El desarrollo de una cultura caracterizada por un sistema de producción de cultivos intensivos y artesanías desarrolladas.
- b) Utilizaban la división del trabajo, en dos sentidos: Producción de bienes y Funciones de gobierno.
- c) Se estructuraban en una red compleja de relaciones entre las distintas entidades políticas mediante alianzas militares, comercio, peregrinaciones religiosas, etc.

- d) Crearon la institución del calpulli, la cual distinguía a las unidades corporativas en diversos aspectos: económico, administrativo, militar y ceremonial. Asimismo, dicha institución especificaba los derechos colectivos sobre la tierra y la obligación de desempeñar ciertas funciones sociales.
- e) El predominio de los indígenas en los aspectos políticos y militares se basaba en la mayor concentración de recursos naturales y en su aprovechamiento, por lo tanto el territorio tenía gran importancia para ellos.

Fue en este contexto geográfico y social, que los españoles encontraron un ambiente propicio para la Conquista y la colonización, toda vez que los españoles no buscaban tierras vírgenes donde establecer su población excedente, sino que su objetivo eran los países ricos en los que se pudiera comerciar o aquellos que se pudieran conquistar y saquear.

En este sentido, la población prehispánica representó una oportunidad muy tentadora, ya que se había acumulado una riqueza en metales preciosos, a través de los tesoros de sus soberanos y de las joyas de sus dirigentes, así como con los objetos de culto y adornos de los templos, los cuales fueron objeto de saqueo en la guerra de Conquista.

### **1.3.2 Época Colonial**

Durante la primera mitad del siglo XVI, la venida de los españoles significó, para las culturas existentes en mesoamérica, su conquista y su destrucción. Los hombres que siguieron a Colón y a los otros navegantes ya no fueron comerciantes, pero sí conquistadores.

Así, "el espíritu de la conquista impregnó las conciencias y las costumbres de una población de conquistadores sin fortuna y de aventureros que pensaron en

enriquecerse rápidamente. Los conquistadores llegaron con ideales de caballería y con su concepto del honor, menospreciando el trabajo manual y queriendo transformarse a sí mismos en una nueva nobleza poseedora de tierras y de mano de obra que pudiera explotarse".<sup>21</sup>

Seguros de su derecho de conquista que significaba no sólo la sumisión y el trabajo obligatorio, sino también el deber de cristianizar, se apoderaron de las tierras y de los hombres del continente americano. Así, la rápida sumisión de los imperios azteca por un puñado de conquistadores dirigidos por Hernán Cortés, fue el resultado de la conjugación de diversos factores.

Por una lado el factor de sorpresa y el prejuicio de la élites indígenas que, en México, consideraban a los soldados blancos y barbudos como dioses, y por otro la astucia de Cortés, quien traicionando la confianza de Moctezuma, logró masacrar a la élites indígenas con el apoyo de tribus opositoras a los aztecas. Por último, la superioridad técnica y militar, con el dominio de la rueda, las armas de fuego y el caballo.

Fue así como la historia evoluciono: el emperador Moctezuma fue asesinado en 1520; México-Tenochtitlan cayó en manos de Cortés en 1521; y el emperador sucesor, Cuauhtémoc, murió ejecutado en 1525. Aunque la resistencia indígena se prolongó todavía algunos decenios, la caída de los centros ceremoniales y políticos marcó el comienzo de la hegemonía definitiva de los Españoles.

La conquista arrastró a la muerte a la mayor parte de las élites indígenas durante la época de las masacres realizadas para controlar a las capitales, ya que hacia falta construir y organizar la nueva sociedad que los españoles deseaban

---

<sup>21</sup> Cué Canovas, Agustín. España y el Descubrimiento de América. De Cuauhtémoc a Juárez y de Córtes a Maximiliano. Ediciones Quinto Sol. México, 1986. P. 114

establecer. Asimismo, la explotación de la riqueza y la cristianización de los hombres se realizó en un clima de violencia, provocando un derrumbe demográfico ocasionado también por las enfermedades que los europeos transmitieron a los indígenas y por la explotación sistemática de éstos dentro de los latifundios y minas, donde las condiciones de trabajo eran mortíferas.

Por su parte, "la historia de la encomienda fue la del abuso generalizado ya que los indios eran reclutados para todos los trabajos necesarios dentro de las minas y en los campos. El tributo era excesivo, al igual que el trabajo; si los indios se rebelaban eran aprisionados, castigados, muertos o cazados con la ayuda de perros. Sus bienes y sus mujeres estaban a merced de los españoles".<sup>22</sup>

En este contexto y con el objeto de proteger a la decreciente población indígena, la autoridad real promulgó las Leyes Nuevas de 1542, creando una doble situación: por una parte las "repúblicas de indios" reagrupadas dentro de las poblaciones llamadas también congregaciones o reducciones; y por otra "las repúblicas de españoles" que constituían una red de ciudades y villas en donde se concentraba la población blanca, aunque poco a poco surgió un sector mestizo en constante crecimiento demográfico.

En otro orden de ideas, dentro del contexto de la Europa sacudida por las guerras de religión y por las reformas protestantes, numerosos clérigos, entusiasmados por la aventura de la conquista, esperaban crear una nueva iglesia depurada.

Es con esta perspectiva que actuaron las órdenes religiosas (franciscanos, dominicos y agustinos), desarrollando una obra evangelizadora de educación, de defensa y de comprensión de las tradiciones indígenas. Aquellos cronistas como

---

<sup>22</sup> Bastian, Jean-Pierre. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. América Latina 1492-1992, Conquista, Resistencia y Emancipación. Editorial UNAM. México, 1992. P. 31.

Sahagún, Las Casas, Motolinía, entre otros, transmitieron un rico conocimiento de las culturas indígenas que trataban de entender en el momento mismo en que desaparecían a causa del choque de la conquista y de la cristianización.

Esta primera fase de evangelización fue eficaz. En pocas décadas, los indios privados de sus élites religiosas, masacradas o desaparecidas, y desprovistos de sus templos, fueron bautizados masivamente.

"La memoria indígena sufrió el doble asalto del derrumbe demográfico y de la aculturación al cristianismo. La muerte de los ancianos, la pérdida de técnicas pictográficas y sobre todo la aceptación de la concepción cristiana por la nobleza indígena<sup>23</sup>, fueron los principales factores que coadyuvaron a dicha evangelización".<sup>23</sup>

Al ser la religión un pilar del orden colonial, la iglesia se convirtió en un medio de ascenso para la población blanca y mestiza, en tanto que los indios y los negros no tenían acceso al sacerdocio. Una de las tareas fundamentales de la iglesia fue la educación, área en la que se aseguró un monopolio para formar a las élites.

En virtud de la situación que imperaba durante la Colonia, el clero regular se levantó en contra de los abusos de los que fueron objeto los indios. En 1511, el dominico Antonio de Montesinos denunció los maltratos y la explotación de los indígenas dentro de la Nueva España. Asimismo, Bartolomé de las Casas, obispo de la diócesis de Chiapas, desde 1538 se convirtió en apóstol de los indios, al sostener que la pacificación y evangelización de éstos podía hacerse mediante la persuasión, ya que ellos eran seres humanos y no bestias.

---

<sup>23</sup> Moreno Toscano, Alejandra. El Siglo de la Conquista. Historia General de México. Tomo I. Editorial COLMEX. Tercera Edición. México, 1981. P. 326

De esta manera, se desarrolla la lucha jurídica por la reconquista de la dignidad humana del indio. Las Leyes Nuevas de 1542 fueron un primer paso en este sentido, ya que prohibían la esclavitud de los indios; pero la presión ejercida por los conquistadores y por la administración colonial había obligado a Carlos V a derogarlas en 1545. Sin embargo en 1550 convocó a un grupo de teólogos para un debate acerca de los derechos de los indígenas.

Es así como Fray Bartolomé de Las Casas, a partir de su experiencia evangelizadora en Chiapas, defiende la capacidad mostrada por los indios para aprender el español, el latín o toda arte, materia o ciencia que se le enseñe, por lo cual afirmó que eran tan racionales como lo habían sido los pueblos no cristianos de la antigüedad, como los egipcios, los romanos o los griegos; por esto, no se les podía reducir a la esclavitud, al contrario, debían ser cristianizados progresivamente por la persuasión y no por la violencia.

Finalmente, el humanismo de Fray Bartolomé triunfó en 1551, sin embargo, la suerte de los indios se modificó muy poco en la práctica colonial. Relativamente protegidos, fueron obligados al tributo y al trabajo duro, aunque la monarquía los reconocía como sus vasallos con sus derechos y deberes propios dentro del orden jurídico colonial.

Se puede concluir que, como todas las naciones coloniales, la mexicana se formó con la confluencia de muchos tiempos históricos diferentes. Así, los imperativos de la Conquista exigieron la instalación pronta de la primera forma de Estado moderno que conoció el mundo: el Estado Imperial Español.

Esa misma forma de Estado, concibió de prisa la manera de pasar por encima de las diferencias culturales que de otro modo hubiesen entorpecido las ventajas de la Colonia; por un lado, traslado al territorio de Nueva España la sólida institución

del municipio que representaba la soberanía del Monarca; y por otro, aisló a las repúblicas de indios, sólo mientras hacía avanzar la conversión de las almas.

"El Estado que cayó encima del territorio de Mesoamérica quería a las personas pero no a las culturas; quería igualar lo que era distinto. La Colonia fue sin duda una empresa cultural formidable. Pero también fue excluyente y homogeneizante, ya que se trataba de llegar a ser como los españoles, con su mismo idioma, su religión, sus creencias y sus costumbres, o de permanecer simplemente al margen".<sup>24</sup>

### **1.3.3 El Movimiento de Independencia.**

A fines del siglo XVIII y principios del XIX, la Nueva España se desenvolvía en una situación estable. Por una parte, el auge del sector exportador permitió la consolidación de los grupos económicamente dominantes, y por otra, el estímulo a la producción interna, permitieron dicha estabilidad.

Dentro de la sociedad se diversificaron cada vez más los intereses de dos sectores: por un lado, los grupos que estaban ligados al sistema de dependencia (mineros, comerciantes, exportadores, burocracia política), y por otro, los sectores interesados en promover un mercado interno (Iglesia, hacendados, comerciantes e industriales).

Por su parte, el pueblo trabajador, constituido por indios y "castas", base de la pirámide social, sólo compartía la miseria. El aumento de la riqueza había beneficiado a la oligarquía económica y, a la vez, agudizado los contrastes sociales. En el campo, la expansión de las haciendas a costa de las tierras

---

<sup>24</sup> Bastian, Jean-Pierre. Op. Cit. P. 34

comunales de los indígenas, había incrementado la desocupación y favorecido la institución del peón que trabajaba en los latifundios.

"Todos los indios estaban exentos del pago del diezmo, sin embargo debían pagar un tributo especial per capita a la Corona, además, estaban sujetos a ciertas reglas que los consideraban como menores. Por ejemplo, no podían firmar escrituras públicas, ni vender libremente su trabajo".<sup>25</sup>

Los indios habían perdido, como consecuencia del yugo colonial, su identidad nacional; se encontraban reducidos a una especie de minoría que subsistía de acuerdo a las necesidades de explotación y al control político y social colonial. De esta manera, los indios formaban un grupo social aislado por privilegios de protección que los condenaban a un estado perpetuo de minoría de edad, lo cual permitía que éstos fueran vejados y humillados por las demás clases.

Aunado a lo anterior, la situación política que predominaba en la Nueva España era poco estable, sobre todo después de haber recibido la noticia del alzamiento del pueblo español y de la abdicación de sus monarcas. En consecuencia, a partir de 1808, la Nueva España se convirtió en un nido de conspiraciones; pero fue sólo una la que logró prender la mecha.

Es así como la acción del cura Miguel Hidalgo y Costilla, iniciador de nuestra Independencia, tiene una importancia capital, ya que su lucha fue el detonador de un proyecto nacional que se propuso destruir esa injusta diferenciación entre indios, mestizos y criollos.

---

<sup>25</sup> De la Torre Villar, Ernesto. Inicio y Desarrollo del Movimiento Emancipador. De Cuauhtémoc a Juárez y de Cortés a Maximiliano. Ediciones Quinto Sol. México, 1986. P. 271

Al convertir a la participación popular en el principal estandarte contra el virreinato, el cura Hidalgo abrió la puerta a las aspiraciones de las masas, incluyendo a los indios, que por primera vez en la historia de México, se levantaron como pueblo para defender sus propios propósitos.

La precipitación de los acontecimientos provocó que de tan sólo un puñado de conspiradores que se congregaron en Dolores, se llegara a formar un impresionante ejército de miles de hombres, que más bien era una masa entusiasta, pero carente de todo orden o disciplina.

"Con el levantamiento de Dolores el movimiento a favor de la independencia se transforma ya que las grandes masas oprimidas comenzaron a actuar. Al llamamiento de Hidalgo, pronto respondieron centenares de campesinos de las aldeas vecinas a Dolores, peones de haciendas y miembros de las comunidades indias, los cuales se armaron con hondas, palos y machetes".<sup>26</sup>

En este sentido, se puede decir que el movimiento de Independencia tuvo poca relación con los intentos de reforma que se tenían pensados, ya que por su composición social se trató de una rebelión campesina, a la que se unen los indígenas, obreros y la plebe de las ciudades.

La participación de los indígenas en el movimiento de Independencia fue importante. Se calcula que en Celaya, cerca de 80 mil campesinos indígenas proclamaron a Hidalgo "Generalísimo". Asimismo, cerca de 20 mil indios de los lugares aledaños abandonaron sus casas y se sumaron al movimiento.

Es así como empieza a existir el pueblo mexicano que, hasta entonces, fue considerado sólo una masa útil para el trabajo, a la cual se le identificaba como

---

<sup>26</sup> Bastian, Jean-Picrre. Op. Cit. P. 60

"chusma". A partir de entonces la alianza entre Hidalgo y la "chusma" se va profundizando, a pesar de las opiniones en contra del resto del alto mando insurgente, nombrando lugartenientes y brindando su confianza a rancheros, campesinos, mestizos e indios.

De esta manera, Hidalgo promulga diversos decretos que no dejan lugar a duda de su intención de ayudar al pueblo: libera de tributos a indios y castas y prohíbe los cobros que éstos debían pagar por la explotación de los magueyes y la producción del pulque y de otras bebidas.

En ese marco se da el decreto del 5 de septiembre en Guadalajara, que ordena se entreguen a los naturales las tierras para su cultivo, sin que en lo sucesivo puedan arrendarse. La trascendencia de esta medida estaba encaminada a las demandas de las comunidades indígenas, liberándolas del yugo colonial, es decir, de su condición de entidad tributaria.

Asimismo, revestido por la autoridad que ejerce por aclamación de la nación, Hidalgo suprime la distinción de "castas" y declara abolida la esclavitud.

#### **1.3.4 El Movimiento Revolucionario**

"Hacia 1900, tras 24 años de porfirismo, México contaba con una población total de trece millones y medio de habitantes, de los cuales cerca de 10 millones vivían en pésimas condiciones, la mayoría como peones en las Haciendas o como indios refugiados en sus reservaciones, esperando que llegarán las tropas de las Compañías Deslindadoras a despojarlos de las tierras heredadas de sus antepasados".<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Ulloa, Berta. La lucha armada (1911-1920). Historia de México. Tomo II. Editorial COLMEX. Tercera Edición. México, 1981. P. 1075.

Es necesario aclarar, que desde 1883, Díaz promulgó una ley para "colonizar" las tierras supuestamente baldías, que en realidad eran propiedad de los pueblos y comunidades indígenas. Esta ley autorizaba al Presidente a crear compañías para el deslinde y colonización de las tierras.

Estas compañías, para llevar a cabo su obra colonizadora, tuvieron que vencer algunos obstáculos tales como el de los "indios necios" que no querían ceder sus tierras. De esta manera, Porfirio Díaz no tuvo otra alternativa que declararles a guerra y exterminarlos, por lo que las tribus de yaquis y mayas casi desaparecieron o fueron enviados de esclavos a las plantaciones.

Como es de suponerse, el descontento reinaba en aquella época debido a las injusticias económicas y sociales que provocó el porfiriato. Aunado a lo anterior se hicieron presentes diversas clases sociales que estaban en desacuerdo con el Gobierno. Al descontento de estas clases se sumaba la inquietud de la clase obrera y de los campesinos, quienes en gran parte eran indígenas.

Estos elementos precipitaron en México el proceso revolucionario, donde los indígenas tomaron parte como "indios-campesinos" ya que muchas de las batallas revolucionarias se dieron lugar en sus territorios, razón por la cual no pudieron permanecer al margen de este movimiento.

Por su parte, en marzo de 1908 el presidente Porfirio Díaz, a través de una entrevista que concedió a un periodista estadounidense, afirmó que había preparado a México para la democracia, por lo tanto abandonaría el poder en 1910.

"Es así como Francisco I. Madero, hijo de una acaudalada familia terrateniente del Estado de Coahuila, aprovecha la declaración de Díaz y publica un libro llamado

"La sucesión presidencial en 1910", el cual recibió una respuesta entusiasta y colocó a su autor como figura popular en los círculos liberales, consintiendo convertirse en candidato para presidente en la elección de julio de 1910, por lo que viajó por todo el país formando grupos antireeleccionistas y pugnando por un gobierno democrático".<sup>28</sup>

Sin embargo, Díaz hace arrestar a Madero un mes antes de la elección, liberándolo después. El arresto transformó el partido antireeleccionista en un movimiento de insurrección, el cual cobijado bajo el Plan de San Luis Potosí tomó la vía de la revolución en noviembre de 1910.

Es importante destacar que el artículo 3º del Plan de San Luis Potosí disponía la revisión de las resoluciones y fallos de los tribunales de la república, así como los acuerdos de la Secretaría de Fomento, porque durante el porfiriato y abusando de la ley de tierras baldías, los indígenas habían sido despojados de sus tierras.

Asimismo, en 1906 surge el Partido Liberal Mexicano, cuyo programa de acción postuló, entre otras ideas, la protección a la raza indígena y la restitución a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades e individuos los terrenos de que fueron despojados, toda vez que no tenían un lugar fijo donde establecerse.

Después de este comienzo tan inesperado, la revolución mexicana aglutinó un sorprendente apoyo popular y en 1911 provocó un auge militar en el norte de México. En Chihuahua, Coahuila, Durango y Sonora tanto los empresarios acomodados como los mineros, jornaleros, vaqueros, indios y rancheros se juntaron para enfrentar a los patrones locales, los oligarcas regionales, los capitalistas extranjeros y al dictador nacional.

---

<sup>28</sup> Blanquel, Eduardo. La Revolución Mexicana. Historia Mínima de México. Editorial COLMEX. Séptima Reimpresión. México, 1983. P.136

Ya iniciado el movimiento revolucionario, Madero reconoció la gravedad del problema indígena, por lo que antes de asumir la presidencia les prometió a los yaquis la restitución de sus tierras y una ayuda económica; siendo ya presidente, ordenó que los ayuntamientos procedieran al deslinde y restitución de tierras.

Por otra parte, en los primeros días del gobierno maderista empezó a funcionar la Comisión Nacional Agraria, la cual insistió en la restitución de las tierras a los pueblos y dispuso que el gobierno comprara tierras a los particulares para venderlas a los necesitados con facilidades de pago.

Sin embargo, las ideas revolucionarias de Madero no eran las únicas. A finales del porfiriato un grupo de revolucionarios que conspiraban en el Distrito Federal y que encabezaba José Vasconcelos, elaboró el Plan Político-Social que, además de reconocer a Madero como Presidente de la República, exigía la restitución de tierras y que los terratenientes cedieran parte de sus propiedades; protección al indígena y jornada de ocho horas diarias, así como aumento de salario a los trabajadores de ambos sexos, tanto en la ciudad como en el campo.

En este contexto se localiza la situación de las comunidades indígenas al inicio del movimiento revolucionario, rodeadas de injusticias y luchando por su sobrevivencia en un país que sufría el desgaste de las luchas armadas.

Es así como surgen a la cabeza de estas luchas una serie de caudillos, de entre los cuales destacan las figuras de Emiliano Zapata y Francisco Villa, ambos de origen humilde y campesino, pero con ideales revolucionarios como tierra y libertad.

El movimiento zapatista cobró mayor auge en Morelos, dando lugar al Plan de Ayala firmado en 1911, el cual reflejó los ideales de Zapata, pugnando por la

expropiación, previa indemnización, de la tercera parte de los monopolios, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México contaran con ejidos, colonias, fondos legales o campos donde sembrar y laborar.

A pesar de los intentos por recuperar sus territorios y de las promesas que habían recibido de diferentes revolucionarios, el problema de las tierras indígenas seguía, pues el gobierno y los colonos querían explotar tierras que los indios reivindicaban como inalienables.

Sin embargo, los indios no intentaron reapropiarse la tierras por la fuerza, sino que dirigieron al gobierno y a la población un manifiesto que a la letra dice:

" 1.- Después de haber sido expulsados de nuestros pueblos, la necesidad nos obliga a comer lo que hallamos (...) todo reclamo por animales y cereales que en nuestros pueblos habitados por el hombre blanco recojamos para nuestro uso y alimento común, será hecho nulo (...).

2.- Tomando en consideración que hay muchos habitantes que desean salir de esta región por temor de nosotros: pueden hacerlo (...) no somos hostiles a nadie, sin que para ello haya razón, así es que el temor u odio arraigado, que para nosotros tengan, está mal fundado.

3.- Nuestra lucha se reduce únicamente a reconquistar nuestros derechos y nuestras tierras arrebatadas por la fuerza bruta y para ello cooperamos con los demás hermanos de la República que están haciendo el mismo esfuerzo de recuperar dichos derechos y castigar a los caciques del pueblo humilde y productor." <sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Gouy-Gilbert, Cécile. Una resistencia india. Los Yaquis. Editorial Instituto Nacional Indigenista. México, 1983. P.128.

Días después, los jefes indígenas que firmaron este manifiesto se reunieron, con el fin de discutir y llegar a un acuerdo sobre el objetivo de su lucha: impedir a los blancos sembrar sus tierras y hacerlos abandonar dicho territorio.

De esta manera, llegaron a un acuerdo de paz en el cual, el General Obregón se comprometía a devolverles sus tierras en cuanto el orden institucional fuera restablecido en toda la República.

Por su parte, los indígenas se comprometieron a garantizar la vida e intereses de los habitantes de la región correspondiente, y a no estorbar las labores agrícolas. Sin embargo, este arreglo no duró mucho tiempo, pues se suscitaron diversos enfrentamientos entre indígenas y blancos.

No obstante, algunos de los jefes indígenas mantuvieron firme la ambigüedad de su posición al conservar una actitud hostil por una parte y participativa por la otra, de manera directa en las luchas constitucionales, teniendo la vaga esperanza de que el éxito de la Revolución se tradujera al final en el logro de sus reivindicaciones.

El advenimiento del nuevo gobierno constitucional de Carranza no facilitó la reinstalación de los indígenas a sus territorios, por lo cual éstos reafirmaron sus exigencias al recordar las promesas iniciales de Obregón, solicitando: la evacuación de aquellos que no pertenecían a sus territorios; la autonomía de su gobierno y la recuperación del conjunto de tierras que constituía desde mucho tiempo atrás su territorio.

Como hemos podido apreciar, la lucha que los indígenas han mantenido a través de la historia del país ha sido con la finalidad primordial de mantener su territorio y ser respetados. Asimismo, cabe señalar que la irrupción del movimiento indígena durante el presente siglo se dio, sobre todo, en la década de los años setenta, como una respuesta a la política de integración instrumentada por diferentes instituciones del Estado mexicano.

De esta manera, surgieron diferentes organizaciones indígenas de carácter nacional y regional que emprendían demandas en defensa de la tierra, el derecho a una educación propia, el derecho a la igualdad y a la diferencia cultural, el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas y a las formas de organización social, entre otras.

"Todos estos reclamos influyeron para que, finalmente, el Estado mexicano modificara su política de desarrollo, reconociendo la presencia y la participación de estos pueblos como un componente fundamental dentro de la sociedad mexicana. Es así como en 1992, se reconoce, al fin, a los pueblos indígenas, incorporando al texto del artículo 4º Constitucional, el párrafo referente a la composición pluricultural".<sup>30</sup>

En este contexto, se puede afirmar que actualmente existe un reconocimiento internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Premio Nobel de la Paz, otorgado a Rigoberta Menchú, en 1992, así como la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, en 1993, son un ejemplo de la voluntad política de los diferentes países por reconocer la importancia de la diversidad social y cultural que representan los pueblos indígenas.

---

<sup>30</sup> Hernández, Natalio. Los pueblos indígenas hacia el nuevo milenio. Cuaderno: Etnicidad y Derecho, diálogo postergado entre los científicos sociales. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. P. 247.

Sin embargo, no podemos omitir ni ignorar las matanzas ocurridas en Chiapas y en Guerrero, acontecimientos que obstruyen la posibilidad de construir las nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano.

Es por ello que urge el logro de una convivencia plural y democrática que debió de haber iniciado hace 500 años.

## **Capítulo II. Marco Jurídico de las Comunidades Indígenas en México**

El presente capítulo es un estudio acerca de las diversas disposiciones que prevén específicamente la figura del indígena y la regulan en su respectiva materia.

El mencionado estudio se desarrollará a través de diversos apartados que incorporen los preceptos referentes a los indígenas, tales como:

- A) Las Disposiciones Constitucionales previstas lógicamente dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 4º y 27 fracción VII.
- B) La Justicia Penal, para lo cual se analizarán los diversos códigos en la materia, tales como el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y el de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.
- C) El Desarrollo, materia que se encuentra prevista en la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- D) La Educación de los indígenas, regulada tanto en la Ley General de Educación, como en el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

E) La Tenencia de la Tierra y Protección al Medio Ambiente, se analizarán a través de la Ley Agraria y de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

F) El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el Plan Nacional de la Mujer 1995-2000, en lo que respecta a los indígenas, se analizarán en apartados diferentes.

## **2.1 Disposiciones Constitucionales.**

***La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***, en sus artículos 4º y 27 fracción VII, reconoce la composición pluricultural del país y establece garantías específicas a favor de los indígenas.

Artículo 4o.- " La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá 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."

Artículo 27.- "La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

(...)

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

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

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (...)“

Al ser la Constitución el ordenamiento supremo en nuestro país, es importante hacer referencia de los artículos de la misma, que regulan a los indígenas, en este sentido, encontramos el artículo 4º, cuya reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992

A través de dicha reforma, el Ejecutivo Federal fundamentó que los pueblos y las comunidades indígenas de México, viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar, llegando así a la conclusión de que se necesitaba una reforma constitucional que contuviera los principios ahora establecidos.

Esta reforma prevé dos aspectos principales: el primero, reconoce la composición pluricultural de la nación y, el segundo, establece el mandato constitucional para que la ley regule los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan.

Por su parte, la fracción VII del artículo 27 prevé la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, tomando en cuenta tanto su uso para los asentamientos humanos como para actividades productivas.

Esta fracción regula específicamente la situación de las tierras pertenecientes a los grupos indígenas, lo cual significa que dichas tierras merecen un trato

diferente por pertenecer a grupos marginados como lo son actualmente los indígenas, sin embargo no abunda en el tema ni estipula mayores garantías para la protección, desarrollo o transmisión de las mismas.

## **2.2 Justicia Penal**

La fracción V del artículo 52 del *Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal*, dispone que, al momento de fijar penas y medidas de seguridad, en el caso de procesados pertenecientes a grupos étnicos indígenas, se deberán tomar en cuenta sus usos y costumbres.

Artículo 52.- "El juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, teniendo en cuenta:

(...)

V.- La edad, la educación, la ilustración, las costumbres, las condiciones sociales y económicas del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomará en cuenta, además sus usos y costumbres."

Al respecto cabe hacer mención que el hecho de tomar en cuenta los usos y costumbres de aquellas personas pertenecientes a alguna etnia indígena, no los excluye de su responsabilidad, sin embargo puede proporcionar al juzgador una visión más amplia de las circunstancias en que se desenvuelve el inculpado.

A su vez, el *Código Federal de Procedimientos Penales* estipula a través de los artículos 95, fracción III; 124; 128, fracción IV; 146; 154; 220 bis y 223, la forma

en que deberán realizarse las diligencias necesarias, en el caso de los inculpados que pertenezcan a grupos étnicos indígenas.

Estas diligencias deberán contener, entre otros datos, el grupo indígena al que pertenece el acusado, así como las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener.

Asimismo, los dictámenes periciales que el juzgador se allegue para ahondar en la personalidad del inculpado, deberán ser con el propósito de captar su diferencia cultural respecto de la cultura media nacional.

Artículo 95.- "La sentencia contendrá:

(...)

III.- Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso el grupo étnico indígena al que pertenece, idioma, residencia o domicilio, y ocupación, oficio o profesión."

Artículo 124.- "En el caso del artículo anterior se procederá a levantar el acta correspondiente que contendrá: la hora, fecha y modo en que tenga conocimiento de los hechos; el nombre y el carácter de la persona que dio noticia de ellos, y su declaración, así como la de los testigos cuyos dichos sean más importantes y la del inculpado, si se encontrase presente incluyendo el grupo étnico indígena al que pertenece en su caso; (...)."

Artículo 128.- "Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

(...)

IV.- Cuando el detenido fuere un indígena o extranjero que no hable o no entienda suficientemente el castellano, se le designará un traductor que le hará saber los derechos a que se refiere la fracción anterior. Si se tratare de un extranjero, la detención se comunicará de inmediato a la representación diplomática o consular que corresponde."

Este precepto tiene gran importancia ya que anteriormente los indígenas no contaban con la ayuda de un traductor que les hiciera de su conocimiento el porqué se les acusaba o detenía, así como los derechos que les correspondían; sin embargo, en la práctica es preciso capacitar a mayor número de personas no sólo en cuanto al aprendizaje de las lenguas indígenas, sino en aspectos jurídicos básicos para que la ayuda sea más completa.

Artículo 146.- "Durante la instrucción el tribunal que conozca del proceso deberá tomar en cuenta las circunstancias peculiares del inculpado, 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 inculpado, 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 los vínculos de parentesco, amistad o nacidos de otras relaciones sociales, la calidad de las personas ofendidas y las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión que en su conjunto demuestren la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente (...)"

Artículo 154.- "La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirá también los apodosos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca en su caso y si habla y entiende suficientemente el

idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí o por persona de su confianza, advirtiéndosele que si no lo hiciere, el juez le nombrará un defensor de oficio (...)".

Artículo 220 bis.- "Cuando el inculcado pertenezca a un grupo étnico indígena, se procurará allegarse dictámenes periciales a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto de la cultura media nacional."

Artículo 223.- "Los peritos deberán tener título oficial en la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deba dictaminarse, si la profesión o artes están legalmente reglamentadas; en caso contrario se nombrarán peritos prácticos. Cuando el inculcado pertenezca a un grupo étnico indígena podrán ser peritos prácticos, personas que pertenezcan a dicho grupo étnico indígena."

En el caso de los anteriores artículos, la particularidad se refiere a tomar en cuenta la condición étnico indígena del inculcado, circunstancia que prevé la existencia de ciertos usos y costumbres que permiten al juzgador encuadrar la conducta del presunto delincuente en su propio ámbito social y cultural.

De igual forma, los artículos 72, fracción II; 165 bis; 171; 285; 290 y 296 bis, del **Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal**, regulan la situación de los indígenas que se encuentran en alguna etapa del proceso penal.

Artículo 72.- "Toda resolución judicial expresará la fecha en que se pronuncie.

(...)

II.- Los nombres y apellidos del acusado, su sobrenombre si lo tuviere, el lugar de su nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, en su caso el grupo étnico indígena al que pertenezca, idioma, residencia o domicilio, ocupación, oficio o profesión."

Artículo 165 bis.- "Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena se procurará, allegarse dictámenes periciales a fin de que el juez ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional."

Artículo 171.- "Los peritos deberán tener título oficial en la ciencia o arte a que se refiere el punto sobre el cual deba dictaminar, si la profesión o artes están legalmente reglamentadas; en caso contrario el juez nombrarán a peritos prácticos. Cuando el inculpado pertenezca a un grupo étnico indígena podrán ser peritos prácticos, personas que pertenezcan a dicho grupo étnico indígena."

Artículo 285.- "Los mismos funcionarios asentarán también en dicha acta todas las observaciones que acerca del carácter del delincuente hubiesen recogido, ya sea en el momento de cometer el delito, ya durante la detención del presunto responsable o bien durante la práctica de las diligencias en que hubieren intervenido incluyendo el grupo étnico indígena a que pertenece en su caso."

Artículo 290.- "La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado en las que se incluirán también los apodos que tuviere el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso (...)."

Artículo 296 bis.- "Durante la instrucción el juez que conozca del proceso deberá observar las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos para conocer su edad, educación e ilustración; sus costumbres y conductas anteriores; los motivos que lo impulsaron para delinquir; sus condiciones económicas y las especiales en que se encontraba en el momento de la comisión del delito; la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener; (...)."

Al igual que los artículos del Código Federal de Procedimientos Penales, los anteriores artículos toman en cuenta la condición étnico indígena del inculcado, dentro de la circunscripción territorial del Distrito Federal, lo cual es una medida de gran importancia, toda vez que existe una gran emigración de indígenas a la ciudad en busca de oportunidades de trabajo.

### 2.3 Desarrollo

La Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con las fracciones VI y VII del artículo 32 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos en materia indígena:

"(...)

VI.- Coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas, de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

VII.- Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernen al interés de los pueblos indígenas.

(...)"

Es importante recalcar que la Ley anteriormente citada dispone que tanto las entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, como los gobiernos estatales y municipales deberán intervenir en la realización de las actividades anteriormente expuestas.

En este sentido, los grupos indígenas contarán con el apoyo de dichas autoridades en la preservación y conservación de sus culturas, lenguas, usos y costumbres.

Por su parte, el **Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social**, dispone la creación de órganos encargados de la promoción y apoyo de los grupos indígenas, los cuales se encuentran referidos en diversos artículos de dicho Reglamento, tales como:

Artículo 19.- "Corresponden a la Dirección General de Programas sociales, las siguientes atribuciones:

(...)

III.- Formular, proponer y promover acciones tendientes a mejorar el nivel de vida de los grupos indígenas, rurales y urbanos.

(...)"

Artículo 36.- "El Instituto Nacional de Solidaridad, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

III.- Promover la participación de los grupos indígenas, rurales y urbanos más desprotegidos en las acciones que para mejorar su nivel de vida, lleven a cabo los sectores público, social y privado.

(...)"

Artículo 38.- "Corresponden a las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en las entidades federativas las siguientes atribuciones:

(...)

XX.- Apoyar los programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas y de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos, de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatal y municipal, y con la participación de los sectores social y privado.

(...)"

Como podemos observar, existen dependencias del gobierno como la Dirección General de Programas Sociales, el Instituto Nacional de Solidaridad y las Delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social que tienen, entre otras, las funciones de apoyar y promover a los grupos indígenas desprotegidos con el fin de mejorar su nivel de vida.

## 2.4 Educación

La **Ley General de Educación**, en sus artículos 7, fracción IV; 13, fracción I; 16 y 20 fracción I, promueve la protección y desarrollo de las lenguas indígenas, así como el alcance de la educación en todos los niveles para las comunidades indígenas étnicas.

Artículo 7.- "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:

(...)

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-especial, así como la normal y demás para la formación de maestros.

(...)”

Artículo 16.- “Las atribuciones relativas a la educación inicial básica, -incluyendo la indígena- y especial que los artículos 11,13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán en el Distrito Federal, al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca.

(...)”

Artículo 20.- “Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

I.- La formación con nivel de licenciatura de maestros de educación inicial, básica, -incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena- especial y de educación física.

(...)"

Por su parte, el *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (SEP)*, prevé en su artículo 2º que la Secretaría de Educación Pública contará, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos relacionados con las comunidades indígenas, con servidores públicos y unidades administrativas tales como: La Dirección General de Educación Indígena a quien corresponderá, de conformidad con el artículo 27 de dicho Reglamento, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

"(...)

I.- Proponer normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena, cuidando que tenga una orientación bilingüe-pluricultural que aseguren la formación integral de los alumnos pertenecientes a los diferentes grupos étnicos, así como también que protejan y promuevan el desarrollo de sus lenguas y costumbres, recursos y formas específicas de organización y difundir los aprobados;

II.- Actualizar las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;

III.- Verificar, con la participación de las autoridades educativas locales y en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, el cumplimiento de las normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la

evaluación del aprendizaje aprobados para la enseñanza de la educación indígena;

IV.- Aplicar, con carácter experimental normas pedagógicas, planes y programas de estudio, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación indígena;

V.- Establecer mecanismos de coordinación con la dirección general de normatividad, con objeto de que sean incorporados en los planes y programas de estudio para la formación de docentes y en los programas de capacitación y actualización de los mismos, las innovaciones que se hayan incluido en los planes y programas de estudio de la educación indígena;

VI.- Establecer mecanismos de coordinación con las direcciones generales de normatividad y de materiales y métodos educativos para adaptar e incorporar a la educación indígena los cambios e innovaciones de planes y programas, contenidos, métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleva a cabo en la educación básica;

VII.- Diseñar contenidos educativos, materiales y auxiliares didácticos para la elaboración de programas de radio y televisión, acordes con la comunidad a quienes se dirijan, en apoyo a los planes y programas de estudio de la educación indígena;

VIII.- Analizar, y en su caso, considerar las opiniones de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, con el fin de incorporar aquellas que aporten elementos para modernizar y elevar la calidad de la educación indígena;

IX.- Realizar investigaciones para el desarrollo y la supervisión de las tareas de educación indígena, coordinándose, en su caso, con la Dirección General de Investigación Educativa, así como también fomentar las que efectúen los sectores público y privado, y  
(...)

En virtud de lo anterior, se ha observado que la Dirección General de Educación Indígena, emprende una ardua labor para el logro de sus objetivos, dentro de los cuales son de especial atención los siguientes:

- a) cuidar que la enseñanza tenga una orientación bilingüe-pluricultural;
- b) proteger y promocionar el desarrollo de las lenguas y costumbres, recursos y formas específicas de organización de las comunidades indígenas, y
- c) adaptar e incorporar a la educación indígena, los métodos, materiales y auxiliares didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleva a cabo en la educación básica;

De igual forma, la Secretaría de Educación Pública cuenta con la Dirección General de Materias y Métodos Educativos, que de acuerdo al artículo 25 del Reglamento Interior de la SEP, le corresponderá, entre otras, el ejercicio de las siguientes funciones:

"(...)

V.- Asesorar a las direcciones generales de investigación educativa, de educación indígena y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, en la elaboración de los contenidos, materiales, métodos y auxiliares didácticos para los proyectos experimentales de planes y programas de estudio, normas e instrumentos de evaluación del aprendizaje de la educación básica y normal.

VI.- Apoyar a la Dirección General de Educación Indígena y demás unidades administrativas competentes de la Secretaría, cuando estas lo requieran en la

aplicación de contenidos educativos, en el uso de métodos y auxiliares didácticos, y en las propuestas de cambio en los planes y programas de estudio respectivos que se deriven de las innovaciones y modificaciones efectuadas en los planes y programas de estudio de la educación básica y normal.

(...)"

## **2.5 Tenencia de la Tierra y protección al Medio Ambiente**

El reclamo de las comunidades indígenas sobre el acceso a la tierra debe de entenderse en un sentido amplio. La tierra o "territorio" significa algo más que un factor económico o productivo, representa para ellos un vínculo histórico, mítico, espiritual que rebasa la idea de una simple demarcación administrativa.

Es por ello que la legislación en materia de tierras indígenas debe actualizarse de manera que proteja efectivamente los derechos que corresponden a estas comunidades.

Así, la **Ley Agraria**, a través de sus artículos 106 y 164, hace referencia a la protección específica de las tierras de los grupos indígenas; asimismo, se hace mención de los artículos 4º y 27 fracción VII Constitucionales, anteriormente expuestos.

Artículo 106.- "Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamenta el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional."

Artículo 164.- "En la resolución de las controversias que sean puestas bajo su conocimiento, los tribunales se sujetarán siempre al procedimiento previsto por esta ley quedará constancia de ella por escrito.

En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley no se afecten derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.

Los tribunales suplirán la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros."

La desprotección de los derechos relativos a la tierra y recursos naturales de los pueblos indígenas es parte de una problemática muy amplia que se debe, entre otras razones, a que los campesinos indígenas y no indígenas difícilmente han podido legalizar sus derechos.

Los derechos relativos a las tierras de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades sin perjuicio de su hábitat.

En virtud de lo anterior, ***La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente***, establece que en la formulación y conducción de la Política ambiental se deberá tomar en cuenta la relación que los indígenas tienen con los recursos naturales; de esta manera, la fracción XIII del artículo 15 de este ordenamiento garantiza el derecho de los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de dichos recursos y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables.

Para los efectos de este estudio, se consideran áreas naturales protegidas las reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna y santuarios. Dichas áreas son de competencia de la Federación.

El Titular del Poder Ejecutivo Federal, emitirá Declaratorias para el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas, para lo cual se realizarán los estudios que lo justifiquen.

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), de conformidad con el artículo 58, fracción III, deberá solicitar la opinión de las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas físicas o morales interesadas, con la finalidad de emitir tales declaratorias.

Los pueblos indígenas, las organizaciones sociales públicas o privadas y demás personas interesadas, podrán promover ante la SEMARNAP, el establecimiento en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad.

La Federación, los Estados y los Municipios podrán otorgar a los pueblos indígenas -de preferencia- y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas; de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

La Secretaría podrá otorgar a los pueblos indígenas la administración de las áreas naturales protegidas, mediante convenios o acuerdos que conforme a la

legislación aplicable procedan, sin dejar de observar las demás disposiciones legales aplicables.

El artículo 78 de este ordenamiento legal señala que las áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, serán objeto de programas de restauración ecológica formulados por la Secretaría, para lo cual promoverá la participación de pueblos indígenas, gobiernos locales, y demás personas interesadas.

Resulta evidente que la alteración del hábitat de las comunidades indígenas afecta la continuidad y permanencia tanto de sus tradiciones como de sus formas de vida autóctona.

La lucha por sus territorios y tierras comunales va más allá de la posesión de un pedazo de suelo, significa la recuperación de un espacio de reproducción y persistencia de grupo.

Asimismo, se plantea la necesidad de mantener y conservar los recursos naturales junto a la innovación y la transformación tecnológicas, dentro de un nuevo marco político y jurídico, basado en la democracia y la tolerancia, que garantice la libre determinación en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

## **2.6 Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000**

Uno de los propósitos del *Plan Nacional de Desarrollo* es lograr una verdadera impartición de justicia para los indígenas; aunado a ello, se buscará reforzar el reconocimiento constitucional de los mismos con el fin de alcanzar la igualdad formal ante la ley.

En este sentido, se procederá a desarrollar el apartado denominado "Por un estado de derecho y un país de leyes", contemplado en el mencionado Plan Nacional de Desarrollo, el cual prevé el aspecto relativo a los indígenas.

"2.1.7 Justicia para los indígenas. La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos sigue siendo particularmente premiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los ciudadanos mexicanos.

El principio de igualdad jurídica se ve vulnerado cotidianamente en el trato que recibe el indígena por parte de órganos del sistema de justicia. No obstante el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas como parte integral de la nación, sigue siendo evidente su bajo nivel de acceso a la procuración e impartición de justicia, aún falta mucho por hacer para que la igualdad formal ante la ley se traduzca plenamente en igualdad ante la justicia para todos".

Con base en lo anterior, podemos decir que el hecho de que el artículo 4º Constitucional regule la situación de los grupos indígenas, no les garantiza una real impartición de justicia, ya que dicha regulación es tan efímera que las autoridades pueden vulnerarla fácilmente.

Por su parte, el apartado 2.3.8 del Plan de Desarrollo en mención se refiere a la Justicia para los pueblos indígenas, por lo cual me permitiré retomar algunos de los párrafos que serán útiles para el presente estudio.

Con relación a la impartición de justicia en los pueblos indígenas, se señala que con independencia de los rasgos culturales o étnicos de quien acude a los órganos de procuración e impartición de justicia, la igualdad ante la ley se debe

traducir en igualdad en los hechos, ya que el Gobierno se debe comprometer con la búsqueda y refuerzo de mecanismos que agilicen la administración de justicia en el caso de los pueblos indígenas.

De igual forma, estipula que es preciso asegurar que el indígena mexicano cuente con el apoyo legal para defenderse y que se represente a quienes por falta de conocimiento o medios para llevar su queja a la justicia no puedan tener acceso a ella.

En este sentido, se extremarán esfuerzos para que la práctica procesal y los mecanismos de formación, capacitación y responsabilidad de los jueces cercanos a casos que afecten a los pueblos indígenas permitan cumplir con el papel que les asigna la ley. Así, de manera prioritaria, se impulsará la formación de intérpretes en las lenguas indígenas, a fin de garantizar el derechos a contar con un traductor en todos los procesos legales e instancias jurídicas.

Asimismo, se buscarán los mecanismos para que los pueblos indígenas reciban respuesta pronta y en su idioma cuando ejerzan el derecho de petición, de manera que puedan tener pleno conocimiento de los motivos y fundamentos del caso, así como de los trámites que deberán seguir.

En cuanto a la participación del Gobierno, éste, considera prioritaria la labor de identificación y seguimiento en todo el país de los indígenas presos por causas atribuibles a la indefensión, para proveer las medidas necesarias para proteger sus garantías y, en caso de que proceda, su excarcelación.

Aparte del fortalecimiento de mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, este Plan de Desarrollo sugiere una mayor y más eficaz difusión de sus deberes y derechos, y de los procedimientos jurídicos que les

atañen. En virtud de lo anterior, deberán diseñarse estrategias para eliminar los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y en la tutela efectiva de los propios derechos ante y a través del sistema de administración de justicia.

Finalmente, el presente apartado indica que es necesario que los mexicanos nos empeñemos en el fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que sólo así podremos aspirar a mantener una sociedad plural y diversa, unida por ideales comunes que están plasmados y actualizados en el orden jurídico.

## **2.7 Plan Nacional de la Mujer 1995-2000**

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. Asimismo, es sabido que las mujeres indígenas son particularmente indefensas y vulnerables, por el hecho de tener que confrontar dos tipos de discriminación, una como mujer y otra como indígena, además de tener que afrontar una situación caracterizada por intensa pobreza y explotación.

Es por eso que el *Plan Nacional de la Mujer* establece las siguientes acciones prioritarias para la mujer indígena:

a) Favorecer el desarrollo integral y armónico de las niñas indígenas menores de cinco años, mediante programas dirigidos a ampliar los conocimientos de las madres acerca del desarrollo y cuidados de los menores, desde el embarazo hasta su incorporación en el nivel de enseñanza preescolar.

b) Fortalecer la enseñanza de la lengua materna en la educación preescolar indígena y elaborar materiales para el aprendizaje del español como segunda lengua.

c) Capacitar a las mujeres indígenas egresadas del bachillerato como docentes de educación preescolar, a fin de que desempeñen esta actividad en sus regiones y comunidades de origen.

d) Atender la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos, en especial entre la población rural dispersa y la de las comunidades indígenas y áreas urbano-marginales, a fin de reducir los embarazos no deseados, no planeados o de alto riesgo, prevenir el aborto y sus complicaciones, así como disminuir la morbilidad materna.

e) Garantizar los derechos de las mujeres rurales e indígenas como titulares y usufructuarias de la tierra y como sujetos de crédito, independientemente de su estado civil.

f) Impulsar el desarrollo de programas de educación y capacitación bilingüe y bicultural para las mujeres indígenas, incluido el diseño y operación de programas especiales de alfabetización para adultos.

g) Atender la demanda de educación básica de niños y niñas indígenas, tratando de que se adecue a las características lingüísticas y culturales de sus comunidades.

h) Salvaguardar y proteger los derechos humanos, civiles y culturales de las mujeres indígenas, combatiendo todas las formas de discriminación étnica y de género.

En orden a lo anterior, cabe señalar que las reformas realizadas a los diversos ordenamientos jurídicos, efectuadas en los últimos años, evidencia el regreso a

un constitucionalismo liberal, el cual fortalece la concentración de la riqueza en unas cuantas manos.

Si bien es cierto que en el caso de los pueblos indios el gobierno salinista introdujo la adición al artículo 4º constitucional, con la cual, tras un período de quinientos años, se reconoció a la nación mexicana como pluriétnica y pluricultural, también es cierto, que en la realidad las etnias del país continúan ubicándose en los márgenes del subdesarrollo.

El sistema jurídico en que hoy se ubican las poblaciones indígenas de México, es atípico de la realidad en que se desenvuelven las mismas. El régimen constitucional contiene insuficiencias al definir a individuos distintos del conjunto nacional, homologando su realidad a la de la sociedad mexicana.

De esta manera, si el legislador pretende ser congruente con la realidad del país, tendrá que reconocerle personalidad jurídico-política a las poblaciones indígenas conforme a sus costumbres e identidad, dando lugar al surgimiento de un nuevo ordenamiento legal, el cual deberá establecer un tratamiento específico a dichas poblaciones.

Conforme a este orden de ideas, deberán de ser reformados o legislados los ordenamientos jurídicos federales y estatales (constituciones, códigos civiles y penales, etc), que involucrarán necesariamente al movimiento indígena y sus organizaciones sociales.

Asimismo, las nuevas leyes sobre agua, bosques, ecología, etc., proyectan cambios substanciales en las situaciones en que hoy se desenvuelven los pueblos indios; sin embargo, existen instrumentos legales como la concesión, la expropiación, la asociación de capitales, etc., en virtud de los cuales se

incrementa el saqueo de los recursos naturales existentes en los territorios indígenas.

Sin embargo, es evidente que el actual modelo de crecimiento, así como su marco legal es insuficiente y contradictorio a los intereses y expectativas de los pueblos indígenas; es por ello, que urge la pronta y eficaz aplicación de los preceptos legales a favor de estos pueblos, así como la reforma de aquellos ordenamientos que lo requieran, a efecto de que las etnias dejen de ser simples espectadores del saqueo de sus recursos naturales, de la degradación de su territorio, del deterioro de su cultura y de sus derechos humanos.

### **Capítulo III Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.**

#### **3.1 Introducción al Convenio 169 de la OIT.**

En México, la historia de los pueblos indígenas se relaciona directamente con el despojo de sus derechos originales; la lucha por recuperarlos ha sido difícil, sin embargo estas comunidades siguen existiendo y la demanda de sus derechos colectivos prevalece.

*El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, aprobado el 27 de junio de 1989, es uno de los instrumentos jurídicos internacionales que proporciona un marco general acerca de los derechos de estos pueblos, con la intención de que sean reconocidos y aplicados en cada país firmante.

Este Convenio constituye el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos indígenas y no sólo representa un avance en este tema, sino la respuesta a varios de los problemas de los grupos indígenas.

Asimismo, adopta un enfoque distinto al dar particular importancia a la participación de los indígenas en la identificación de los problemas y las posibles soluciones que puedan plantearse.

Anteriormente, existió un convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, conocido como el Convenio 107; dicho convenio reflejaba la política que era dominante en los años que surgió, es decir, la del paternalismo y la integración o asimilación en el marco de un ideal proteccionista. En el Convenio 107, por

primera vez a nivel internacional, se utilizó el concepto de población indígena como colectividad y se estableció que los miembros de las poblaciones tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano, reconociendo desde entonces, al derecho consuetudinario.

Para aquella época, estos reconocimientos eran avanzados, sin embargo, la sociedad no asimilaba la integración de los mismos. De esta manera, a medida que fue cuestionándose el enfoque integracionista de los pueblos indígenas a través de sus organizaciones, las demandas de respeto y participación se fueron ampliando, por lo cual se vio la necesidad de revisar el Convenio 107.

En virtud de lo anterior, la oficina permanente de la OIT elaboró un proyecto de convenio, el cual fue enviado a los gobiernos miembros para recibir observaciones a fin de estar preparados para discutirlo y en su caso aprobarlo. Es así como se logra la aprobación del texto del Convenio 169 con 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones.

En México, el Convenio 169 fue sometido a la ratificación del Senado el 11 de julio de 1990, siendo el primer país de América Latina que lo ratificó, publicándose el 3 de agosto de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

Como es sabido, un convenio internacional no puede formular directrices detalladas sobre las condiciones en que las actividades puedan llevarse a cabo, es así como el contenido del Convenio 169 refleja flexibilidad, dada la diversidad propia de los países que presentan la problemática en la aplicación de justicia indígena.

Así, "los Principios Básicos contenidos en el Convenio 169 se encuentran enmarcados en los siguientes tres puntos:

- El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo a las condiciones de cada país".<sup>31</sup>

Cabe señalar que tal como se indica en párrafos anteriores, México es uno de los países que ratificó el Convenio en referencia, lo cual nos da la pauta para poder estudiar más a fondo el contenido del mismo, con el propósito de lograr una integración de aquellos instrumentos jurídicos que se encuentran vigentes en el país y a través de los cuales se podrán auxiliar los legisladores en materia indígena.

---

<sup>31</sup> Ordoñez Mazariegos, Carlos. Derechos Humanos de los Pueblos Indios. Cuaderno: Etnicidad y Derecho, Diálogo Postergado entre los científicos sociales. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. P. 233

### 3.2 Política General del Convenio 169 de la OIT.

La Política General del Convenio 169 de la OIT, se encuentra contemplada dentro de los artículos 1º al 12 del mismo Convenio. A continuación se realizará un análisis de aquellos artículos que nos permitan comprender la forma en que este Convenio regula los derechos de los indígenas, para lo cual será necesaria la transcripción de algunos de ellos.

#### "Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales (...)

b) a los pueblos en países independientes, considerados como indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

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

Me he permitido transcribir casi en su totalidad el artículo anterior, ya que merece especial interés el término de "pueblos", el cual no tiene la finalidad de transmitir

la idea de autodeterminación política, tal como sucede con el Derecho Internacional, sino que para el objeto del Convenio 169, "pueblo" significa consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a mantener su identidad étnica diferenciada de las de los demás componentes de la sociedad en la que se encuentran, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que por naturaleza les pertenece.

Asimismo, en el apartado dos del artículo 1º, la conciencia de identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplica el Convenio.

Por otra parte, en los artículos 2 al 7, se establecen las líneas o criterios generales que los Estados Miembros deben aplicar en relación a los pueblos indígenas; de esta manera, se continuará con una breve exposición del contenidos de dichos artículos.

De conformidad con los artículos 2 y 3, los gobiernos tendrán la responsabilidad de desarrollar acciones coordinadas y sistemáticas que protejan las garantías de los pueblos indígenas; estas medidas deberán, entre otras cosas, asegurar a dichos pueblos, el goce de los derechos y oportunidades que brinde la legislación nacional del territorio donde residan, promover sus derechos económicos, sociales y culturales, así como sus costumbres y tradiciones y eliminar las diferencias socioeconómicas y la discriminación, a través del respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.

#### "Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación. Las

disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.”

Por lo que respecta a los artículos 4, 5 y 6, su contenido nos indica tanto las medidas especiales que habrán de tomar en cuenta los gobiernos, así como los valores, prácticas y tradiciones que habrán de reconocer y proteger, al momento de aplicarse las disposiciones del presente Convenio.

#### “Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.”

En virtud de lo anterior, el artículo 7 dispone que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus prioridades, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, además deberán participar en la formulación, aplicación y

evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que implementen los gobiernos en su beneficio.

El Convenio 169, en sus artículos del 8 al 12, nos presenta una de las partes básicas que cualquier legislación, en materia de indígenas debe contener, me refiero a la aplicación de justicia hacia los pueblos interesados, tomando en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.

#### " Artículo 8

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

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes."

#### " Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respecto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces."

Como lo indican los párrafos anteriores, estos artículos hablan del derecho a conservar el orden normativo interno que rige en las comunidades indígenas, es decir, el derecho consuetudinario; esta norma del Convenio ya está incluida tanto en el Código Federal de Procedimientos Penales, como en el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

En este mismo orden de ideas, encontramos que el apartado 2 del artículo 8 anteriormente expuesto, estipula que dichas costumbres no deberán ser incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, esta norma se refiere a los derechos mínimos de todo ser humano, como el derecho a la vida, a la libertad, a la expresión, etc., también considera aquellos casos donde el derecho consuetudinario indígena pueda colocar a algunos integrantes de su población (mujeres o niños), en condiciones desventajosas en relación con los derechos de todo ser humano.

En cuanto a los intérpretes o traductores, el Convenio 169 indica que los indígenas monolingües podrán exigir el auxilio de éstos en todos los procedimientos o gestiones legales que realicen en relación a cualquier controversia jurídica que tenga que ver con sus derechos ciudadanos.

### **3.3 Tierras, Empleo, Salud y Educación.**

#### **a) Tierras**

La Parte II del Convenio 169, contempla los artículos del 13 al 19, los cuales abordan uno de los temas centrales, el de las tierras como parte fundamental del pasado y del presente de las comunidades indígenas.

De conformidad con el artículo 13, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de las comunidades indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat de las regiones que dichas comunidades o pueblos ocupan o utilizan.

En virtud de lo anterior, es preciso aclarar que al hablar de territorios se incluye, no sólo la tierra, sino las aguas, espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas, centros ceremoniales, etc. En el caso de México, este aspecto reviste una especial importancia, ya que uno de los problemas que se presenta con más frecuencia, es la falta de delimitación del territorio de las comunidades indígenas.

Asimismo, cabe señalar que no deberá confundirse el término "territorio", con el de "Territorio Nacional" en conjunto, ya que esta confusión plantearía un problema como el de la soberanía nacional.

El artículo 14 dispone que deberá reconocerse el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan a los pueblos indígenas; de igual manera, los gobiernos deberán tomar medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de dichos derechos, así como instituir procedimientos en el sistema jurídico nacional con el fin de reivindicarles las tierras que por tradición les pertenecen.

La finalidad del artículo anteriormente expuesto, es precisar porqué el problema más grave de los pueblos indígenas en todo el mundo es la pérdida de sus tierras tradicionales, refiriéndose al rezago agrario y a los innumerables conflictos que con motivo de la posesión de tierras se han suscitado a través de la historia.

A continuación, me permitiré transcribir el texto del artículo 15 del presente Convenio, debido a la importancia de su contenido relacionado con los recursos naturales existentes en el Territorio Nacional:

"Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de sus actividades."

En este sentido, los pueblos indígenas podrán participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras. También deberán ser consultados por los gobiernos, antes de emprender o autorizar cualquier programa sobre dichos recursos.

Por otra parte, se establece la posibilidad de participar en los beneficios sobre la explotación de recursos naturales o de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

El principio de consulta incluido en el Convenio, se refiere a la recabación de la opinión, el asesoramiento y la asistencia de las comunidades indígenas, quienes resultan directamente afectadas por las medidas legislativas o por los programas que adopten los gobiernos; este principio permitirá fortalecer su determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

A este respecto, el artículo 26 Constitucional reafirma la validez y obligatoriedad de la consulta en cuanto a la planeación democrática y a la participación de los diversos sectores sociales involucrados como organismos de consulta permanente.

En este orden de ideas, es preciso señalar que algunos de los proyectos que pueden afectar el hábitat de los pueblos indígenas son los embalsames hidroeléctricos, conocidos como presas, las perforaciones a la tierra buscando yacimientos de petróleo o minerales, la construcción de oleoductos y las empresas ganaderas y forestales que provoquen deforestación, así como los planes de modernización de la agricultura con el uso de químicos y fertilizantes nocivos y la siembra de cultivos que dañen al suelo.

Por otra parte, el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas a las tierras que ocupan tradicionalmente, se encuentra regulado en el artículo 16, el cual estipula que cuando dicho traslado o reubicación se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con el consentimiento de dichos pueblos y siempre que sea posible, estos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que los motivaron.

Asimismo, cuando el retorno no sea posible, los pueblos afectados deberán recibir tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente y deberá indemnizarse a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

El artículo 17 obliga al Estado a respetar las modalidades tradicionales de tenencia de la tierra y a impedir que se abuse de los pueblos indígenas, aprovechándose de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros, de igual forma señala que deberá consultarse a los indígenas siempre que se considere la capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre las mismas fuera de su comunidad.

El texto del artículo 18 establece que:

“La Ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.”

Este artículo establece la obligación para que los gobiernos impidan, a través de sus ordenamientos, estos hechos y sancionen a los responsables.

El último de los artículos referente a las tierras indígenas es el 19, mismo que dispone que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la población, tales como la asignación de tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo y explotación de dichas tierras.

## **b) Empleo**

### **\*Artículo 20**

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

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

- a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
- c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
- d) derechos de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

- a) Los trabajadores que pertenecen a los pueblos interesados incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente

informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

b) Los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

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

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

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

La transcripción completamente el texto del artículo 20 fue necesaria, por ser el único que se refiere al empleo de los indígenas y a las condiciones del mismo. El propósito de dicho texto, es erradicar la discriminación existente con respecto a los indígenas en materia laboral, es decir, otorgarles oportunidades iguales en el acceso al empleo, remuneración, asistencia médica y social, derecho de asociación, así como en la protección que reciban por parte de las leyes y de las autoridades competentes.

Cabe señalar, que el inciso b) del numeral 3 del citado artículo, hace especial mención en cuanto a las condiciones de trabajo peligrosas para la salud como consecuencia de la exposición de los trabajadores a plaguicidas u otras sustancias tóxicas, situación que merece especial atención por el hecho de que

los indígenas son comúnmente empleados en este tipo de labores debido a su relación directa con el campo y la agricultura.

### **c) Salud**

De conformidad con el artículo 24 del Convenio en estudio, los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Asimismo, el artículo 25 establece lo siguiente:

\*1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados, a proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2.- Los servicios de salud deberán, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo del personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La presentación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país."

Los artículos anteriormente expuestos son una muestra de las carencias que sufren las comunidades indígenas en el ámbito de salubridad y prevención de las enfermedades; hasta la fecha existen comunidades que se ven afectadas por enfermedades controlables, las cuales por falta de atención y medios se han propagado y han sido causa hasta de fallecimientos dentro de dichas comunidades.

Cabe señalar que la desnutrición que impera en las comunidades indígenas es un factor que influye en la prevención y atención de enfermedades, sobre todo en una proporción significativa de la población infantil, la cual se ve seriamente afectada en su desarrollo y crecimiento.

Por otra parte, uno de los elementos novedosos que podemos encontrar en el artículo 25, es el relativo a considerar o tomar en cuenta los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales de las comunidades indígenas, esta innovación permite incorporar sus costumbres a la modernidad, además brindará mayor confianza a los indígenas para aceptar el uso de la medicina moderna dentro de sus comunidades.

Finalmente, se estipula que los servicios de salud deberán organizarse a nivel comunitario, en la medida de lo posible; esta disposición es importante ya que la mayoría de las veces, los servicios de salud que brindan los gobiernos de los Estados no cubren en su totalidad las necesidades de las comunidades que se encuentran alejadas de los centros de población y no tienen acceso a dichos servicios, por lo que será de gran utilidad diversificarlos y hacerlos llegar hasta los lugares en donde habitan las comunidades afectadas.

#### **d) Educación**

La Parte IV del Convenio 169 regula la materia educacional a través de sus artículos 26 al 31.

En este sentido, el artículo 26 prescribe lo siguiente:

"Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional."

Como se puede observar, el primero de los artículos que regula la educación para los indígenas, les otorga la oportunidad de adquirir una educación al nivel de cualquier mexicano, lo que permite a los pueblos indígenas incorporarse profesional y culturalmente a la comunidad nacional.

En virtud de lo anterior, los programas y los servicios de educación destinados a los indígenas deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con los mismos, con el objeto de responder a sus necesidades particulares; asimismo, dichos programas deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas y sus sistemas de valores. Además los gobiernos deberán reconocer el derecho de las comunidades indígenas a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos, tal como lo estipula el artículo 27.

Con el objeto de preservar las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas, el artículo 28 prevé que siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de dichas comunidades a leer y a escribir en su propia lengua o en la que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

No obstante, deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país, así como adoptar disposiciones para preservar las lenguas indígenas de dichos pueblos y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Por su parte, uno de los objetivos de la educación de los niños de los pueblos interesados, de conformidad con el artículo 29, será impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Asimismo, los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, para lo cual deberá recurrirse, si es necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos, tal como lo indica el artículo 30 del presente Convenio.

Con base en lo anterior, el artículo 31 estipula que deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos indígenas.

Como se ha podido observar, los principios que sugiere el Convenio en materia educativa son:

- a) Reconocimiento del derecho a la educación.
- b) Utilización del idioma materno.
- c) Aspectos participativos en la administración y diseño de los programas.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Estos principios buscan promover que la educación deje de ser un medio cuyo acceso impone a los indígenas la negación de su identidad.

Finalmente, cabe señalar, que pese a los grandes avances que en materia educativa se han logrado, sólo uno de cada cinco educandos que ingresan al sistema de educación indígena, concluye con el ciclo de educación primaria, lo cual refleja la gran necesidad de implementar medidas que faciliten la terminación de los estudios, de acuerdo a las posibilidades de los pueblos interesados.

### **3.4 Aplicación del Convenio 169 de la OIT en México.**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existe un artículo que es la base jurídica de los instrumentos jurídicos internacionales, se trata del artículo 133, cuyo texto indica que:

“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 toda 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.”

El Convenio 169 fue sometido en México al procedimiento constitucional establecido para los tratados internacionales, por lo cual puede considerarse como parte de la Ley Suprema. Es conveniente aclarar que, la palabra “convenio”, en el Derecho se interpreta como “tratado”, por lo cual se suscribió un convenio que tiene rango de tratado porque sólo obliga a aquellos países que lo aprueban.

Asimismo, en el Convenio 169 existe el respaldo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que tiene facultades para vigilar que se cumplan los convenios. En virtud de lo anterior, tanto las disposiciones generales, como las finales, previstas dentro del Convenio en referencia, serán aplicables para México, por lo cual las medidas que se adopten para dar efecto al mismo, deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones del país.

De igual forma, la aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberán menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

De conformidad con el artículo 37 del Convenio 169, las ratificaciones formales del mismo, serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

En este sentido, todos aquellos miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyas ratificaciones haya registrado el Director General, quedarán obligados a lo que prescriba este Convenio. Asimismo, el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

Cabe señalar que, el Convenio 169 continuará en vigor, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado.

“El propósito del Convenio 169 es que los países firmantes, e incluso los no firmantes, reconozcan al indígena como hombre, como ciudadano y como

indígena. Pero ante todo, este triple reconocimiento deberá hacerse efectivo en una realidad social y no individual".<sup>32</sup>

En cuanto a la aplicación del Convenio 169 de la OIT en México, podemos decir que un efecto inmediato de la ratificación del mismo, es que existe un compromiso de adecuar la legislación nacional y desarrollar las acciones pertinentes, de acuerdo con las disposiciones contenidas en dicho Convenio; esto es una base para que la OIT solicite anualmente información a México con relación a los avances logrados al respecto.

Aunado a ello, los pueblos indígenas pueden lograr el cumplimiento del Convenio 169 conociéndolo y utilizándolo; asimismo, pueden interponer ante la Oficina de la OIT, quejas o casos donde abiertamente se haya violado el contenido del Convenio. Estas medidas suponen una acción organizada por parte de los pueblos indígenas, así como capacitación jurídica y financiamiento, lo cual no es fácil de obtener, sin embargo podrán coordinarse con organizaciones no gubernamentales tales como las de derechos humanos.

En este sentido, cabe señalar que si los indígenas no logran demandar el cumplimiento del Convenio 169, este puede quedar en letra muerta. En México, no todos los sectores están interesados en respetar los derechos indígenas, por lo que será necesaria la participación activa de las comunidades interesadas, así como la cooperación de las autoridades respectivas.

Debido a que este tipo de convenios contienen normas muy generales, es preciso que los pueblos interesados exijan al Estado que cumpla con su obligación de

---

<sup>32</sup> Cremades, Ignacio. Etnicidad y Derecho: Aproximación Jurídica al Derecho Indígena de América. Cuaderno: Etnicidad y Derecho, diálogo postergado entre los científicos sociales. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. P. 186

modificar la legislación nacional, para incluir medidas que obliguen a realizar acciones concretas en materia indígena.

Asimismo, es menester afirmar que el Convenio 169 es parte de la legislación mexicana y a la vez parte de la legislación internacional, cuya obligatoriedad aceptó México.

Con base en lo anteriormente expuesto, podemos precisar que los puntos principales del Convenio son los siguientes:

1) Aplicación del Convenio:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus costumbres o tradiciones o por una legislación especial; y
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2) La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como el criterio fundamental para determinar los grupos interesados.

3) La utilización del término de "pueblos" en el nuevo Convenio responde a la idea de que no son "poblaciones", sino pueblos con identidad y organización propia.

4) La utilización de este término en el nuevo convenio, no deberá interpretarse en el sentido de que tenga aplicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

5) Al aplicar dicho Convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos.

A manera de conclusión, podemos decir que "los conceptos básicos del convenio fueron respeto y participación de las comunidades indígenas. Respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica, y a la identidad propia; así como participación de las comunidad indígenas en la integración a la sociedad nacional".<sup>33</sup>

Finalmente, cabe hacer mención que al adoptar el Convenio 169 de la OIT, el gobierno mexicano asumió una gran responsabilidad, ya que el artículo 133 de la Constitución Política reconoce la aplicación del mismo en todo el país.

"Para vigilar el cumplimiento del Convenio firmado, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista (INI), firmaron y giraron el acuerdo número A/025/91, del 9 de julio de 1991, en el que se insta a los servidores públicos conocerlo y aplicarlo debidamente".<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ordoñez Mazariego, Carlos Salvador. Op. Cit. P. 233

<sup>34</sup> *Ibidem*. P. 234

## **Capítulo IV Problemática Actual de las Comunidades Indígenas en México**

### **4.1 El problema de la administración de Justicia Penal en las comunidades indígenas.**

Los indígenas suelen tener concepciones del mundo distintas a la cultura occidental que, a veces, entran en conflicto con las normas vigentes. Todo esto contribuye a que el acceso de los indígenas a la justicia, en condiciones de igualdad y equidad, encuentre grandes obstáculos.

El problema de la administración de justicia para los pueblos indígenas, como su calificación ante la ley penal, plantea uno de los desafíos doctrinarios y prácticos de mayor trascendencia para las legislaciones latinoamericanas, al decir de los expertos sobre derechos humanos.

La demanda de justicia por parte de los pueblos indígenas se centra en los campos penal, agrario y laboral. En este sentido, los grupos más vulnerables son los ancianos, las mujeres y los menores indígenas; así, uno de cada veinte detenidos, procesados o sentenciados en las instituciones del país son indígenas, de los cuales, regionalmente hablando, aumenta a cinco de cada diez sentenciados en Oaxaca y Chiapas.

A este respecto, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Gobernación, afirma que, "de 1995 a 1996, la población penitenciaria de origen indígena de cuarenta y dos diferentes etnias fue

de 4,461 internos, quienes representan el 4.35% del total de la población reclusa".<sup>35</sup>

De acuerdo con las investigaciones realizadas por el Instituto Nacional Indigenista y la UNICEF, se calcula que entre los indígenas privados de su libertad se encuentran un grupo considerable de menores de edad, los cuales carecen de documentos probatorios de su minoría de edad.

En este orden de ideas, se puede señalar que "la problemática común en materia penal para América Latina es la siguiente:

- a) La problemática del preso sin condena.
- b) Lentitud judicial
- c) El castigo, no al delito sino a la pobreza (desigualdad socioeconómica)
- d) La discriminación por motivos de raza"<sup>36</sup>

Por su parte, en investigaciones concretas aplicables al caso mexicano se advierte:

- 1) inadecuación de tipos delictivos a las condiciones de existencia de la población indígena.
- 2) oposición a las prácticas reglamentadas por el derecho consuetudinario indígena.
- 3) inadecuación de las técnicas del derecho procesal a los medios y recursos de la cosmovisión indígena.

En la actualidad, "uno de los problemas penales particularmente delicado con respecto a las comunidades indígenas son los delitos contra la salud; sobre el

---

<sup>35</sup> Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación 1995-1996. Editorial Talleres Gráficos de México. México, 1996. P. 69.

<sup>36</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios. Editorial UNAM. México, 1993. P.57.

particular, además de las prácticas rituales y el uso de drogas que ellos utilizan por costumbre, es conveniente considerar de que manera los indios, dadas sus condiciones económicas y sociales, son presas fáciles del narcotráfico".<sup>37</sup>

Como es sabido, el narcotráfico es uno de los problemas que actualmente afecta al país, y las comunidades indígenas no están exentas del mismo. En ocasiones, sus tierras se ven invadidas por personas que se dedican al cultivo de plantas destinadas a la producción de droga, razón por la cual se ven obligados a abandonar dichas tierras, en el mejor de los casos, o a cooperar con ellos, convirtiéndose en delincuentes involuntarios.

En este sentido, "se sugiere que los gobiernos establezcan en sus legislaciones un marco jurídico claro para evitar la doble penalización, la de la normativa indígena y la establecida en el ordenamiento legal de los Estados. A este respecto se recomendó, en particular, que la acción estatal se base en los artículos 9 y 10 del Convenio 169 de la OIT, y que, al ratificar el país este Convenio, se dé inmediatamente la legislación doméstica que los haga aplicables, en caso de necesitarse esa legislación".<sup>38</sup>

A juicio de la ONU la justicia penal, en el caso de las comunidades indígenas, se debe considerar en el contexto de su desarrollo económico, sistemas políticos, sociales y culturales, valores, costumbres y cambios sociales, es decir, no puede ignorarse el contexto social en el que los indígenas se han venido desarrollando durante siglos.

En virtud de lo anterior, es importante que la aplicación de las sanciones dentro de las comunidades indígenas concuerde con su forma interna de impartir justicia,

---

<sup>37</sup> Ibidem. P.58

<sup>38</sup> Ibidem.P.41

con la finalidad de conservar sus usos y costumbres y de reintegrarlos a su vida comunitaria sin causarles perjuicios de consideración.

En algunas comunidades los propios indígenas son quienes restablecen el equilibrio social interno; mientras no existan situaciones que involucren hechos de sangre entre sus miembros, se aplicará la normatividad indígena, buscando el consenso para resolver el conflicto.

“La forma de procurar e impartir justicia por parte de las autoridades indígenas apunta más a la concertación y a la conciliación de las partes en litigio, dejando el castigo para los casos más graves, usándolo, generalmente, como una forma de reintegrar al infractor a la armonía comunitaria.”<sup>39</sup>

La aplicación de justicia tradicional de las comunidades indígenas se apoya en “Consejos y Autoridades”, tomando en cuenta para ello costumbres y tradiciones limitadas, generalmente, por las garantías individuales consagradas en las normas fundamentales; por ende, dichos Consejos deben estar en permanente coordinación con las autoridades formales, con el objeto de mantener un equilibrio entre las costumbres y las normas.

Debido a la variedad de etnias existentes en el país, es difícil unificar la manera de impartir justicia a las mismas, es por ello que, con el propósito de preservar sus costumbres, se buscará la solución más adecuada, siempre y cuando ésta no contravenga las disposiciones legales; por ejemplo, en el caso de emplear la costumbre de determinada comunidad indígena dentro de juicio local o federal, dicha costumbre se hará valer cuando las partes sean indígenas de una misma

---

<sup>39</sup> Beller Taboada, Walter. Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994. P.81

etnia y al Juez se le facilitan todos los medios para que conozca la validez de aquella en la comunidad.

Asimismo, ante la circunstancia de que los indígenas prefieran, en ciertos casos, la aplicación de las leyes formales más no la aplicación de costumbres de su comunidad, se puede prever que ciertos delitos o faltas menores sean juzgados ante la instancia que opte el presunto responsable, buscando la aplicación de una pena más benigna.

En este orden de ideas, es de mencionar que durante "la Convención Americana sobre Derechos Humanos se sugirió establecer una serie de garantías durante el proceso:

- a) Necesidad de que el inculcado sea asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no hablara el idioma del juzgado o tribunal.
- b) Comunicación previa y detallada, al inculcado, de la acusación formulada.
- c) Concesión, al inculcado, del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- d) El derecho, del inculcado, de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.
- e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley.
- f) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.
- g) Derecho a recurrir del fallo ante el Juez o tribunal superior".<sup>40</sup>

Estas prerrogativas, llevadas efectivamente a la práctica, evitarían el encarcelamiento de aquellos indígenas que, por su ignorancia legislativa y

---

<sup>40</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. Op.Cit. P. 67.

bilingüe, son víctimas de autoridades judiciales faltas de interés y de procesos penales infundados, lo cual coadyuvaría con la carga excesiva de trabajo que existe actualmente en la procuración de justicia.

Para que las garantías anteriormente expuestas concurren, es necesario tomar en cuenta la participación de los funcionarios públicos implicados en los procesos de impartición de justicia

En este sentido, el investigador José Emilio Ordóñez Cifuentes afirma que "es necesario analizar el papel de los llamados operadores del derecho: los jueces, ministerios públicos, empleados de los tribunales, abogados, peritos, traductores, médicos forenses y demás coadyuvantes en la administración de justicia, así como establecer las modalidades de su reclutamiento, prácticas profesionales y compromisos sociopolíticos".<sup>41</sup>

Asimismo, los denominados traductores y/o intérpretes en ocasiones carecen de conocimientos adecuados en materia de derechos humanos y, en la mayoría de los casos, realizan traducciones mecánicas del sistema jurídico penal que dejan de lado las costumbres y cosmovisiones jurídicas del juzgado.

En otro orden de ideas, me he querido referir a la discriminación, como factor que obstaculiza en gran medida la procuración e impartición de justicia penal de los pueblos indígenas.

Así, encontramos que la discriminación con base en factores étnicos y culturales está enraizada en las relaciones históricas y estructurales entre los pueblos indígenas y el Estado. Las actividades normativas internacionales constituyen un

---

<sup>41</sup> Ibidem. P.53

aspecto especial de la lucha de los pueblos indígenas para la efectiva protección de sus derechos humano.

Para superar la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas, se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de mentalidades, actitudes y comportamientos. Dicha transformación comienza por un reconocimiento claro por parte de todos los mexicanos de la realidad de la discriminación racial, así como de la necesidad de superarla para lograr una verdadera convivencia pacífica.

Con el objeto de erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas, el gobierno, entre otras medidas, debería tomar las siguientes:

1. Promover ante el Congreso la tipificación de la discriminación étnica como delito;
2. Promover la revisión ante el Congreso de la legislación vigente para derogar toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas;
3. Divulgar los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la educación, de los medios de comunicación y otras instancias; y
4. Promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas.

## **4.2 Organización y Autodeterminación de las Comunidades Indígenas.**

En los últimos años, diferentes núcleos sociales y ciertas dependencias gubernamentales se han visto obligados a "descubrir" a los indios, debido al momento político que se está gestando, lo que propicio el reconocer que los indígenas no son menores de edad y que son capaces de pensar y organizarse política, social y culturalmente.

Las comunidades indígenas han pugnado siempre por su soberanía e independencia; la mayoría de ellas fueron incorporadas contra su voluntad a sistemas administrativos desconocidos. Asimismo, fueron reducidas a minorías que están excluidas de la participación y representación política.

Un factor que ha permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas ante la influencia de la sociedad dominante es su cohesión interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones, leyes y costumbres.

La identidad de los pueblos es un conjunto de elementos que los define y, a su vez, los hacen reconocerse como tal, en este sentido, algunos elementos fundamentales de dicha identidad son la descendencia directa de los antepasados y las lenguas que provienen de una raíz común.

Asimismo, dichos pueblos se basan en una cosmovisión relacionada armónicamente con todos los elementos del universo, en el que el ser humano es sólo un elemento más, la tierra es la madre que da la vida, y el maíz es un signo sagrado, eje de su cultura. Esta cosmovisión se ha transmitido de generación en generación a través de la tradición oral en la que la mujer ha jugado un papel determinante.

En orden a lo anterior, se precisa que "con la participación de los indígenas en las instancias político-administrativas, se resolvió exigir a los Estados y gobiernos nacionales el respeto a su identidad y a la libre determinación en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales de sus pueblos; pronunciándose por una auténtica democratización de los Estados nacionales a fin de que los indígenas participen en todas las instancias político-administrativas, para que existan sociedades, Estados y naciones multiétnicas, pluriculturales y multilingües, basados en la democracia, pluralismo, antiimperialismo y la eliminación de la explotación social y la opresión de cualquier tipo."<sup>42</sup>

En cuanto a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, cabe señalar que en últimas fechas se ha pugnado por su reconocimiento acreditándola ante la ley para los efectos correspondientes, tal como sucede en algunos países donde se prevé esta acreditación, incluso ante fedatario público.

Elo tiene como objetivo principal que las relaciones entre los gobiernos y las comunidades indígenas se lleven a cabo en un marco de igualdad y legalidad, sin que por esto, se entienda la existencia de un estado dentro de otro; sino de una entidad especial dentro del Estado.

"La personalidad de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de la lengua y la cultura, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales, políticas y religiosas. Por lo general el mantenimiento a lo largo del tiempo de la identidad étnica y cultural está estrechamente vinculada con el funcionamiento de dichas instituciones."<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibidem*. P. 34.

<sup>43</sup> Burguete Cal y Mayor, Araceli. *Autonomía Indígena en Cuaderno: Etnicidad y Derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1996. P.67.

Por otra parte, la autodeterminación de los pueblos indígenas merece especial atención debido a la importancia que representa para dichos pueblos y para las autoridades que tienen el propósito de regular la situación jurídica de los mismos.

"Todos los Pueblos Indios tienen derecho a la autonomía y a la autodeterminación que significa: Libertad para determinar los miembros y población que los integran y las formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, social, económico y político; en el ámbito de la sociedad." <sup>44</sup>

Así, la visión comunitaria de los indígenas con respecto a la posesión de tierras, trabajo colectivo, responsabilidades civiles y religiosas, valores políticos y familiares, a partir de un derecho consuetudinario equitativo, no significa subversión, sino el reconocimiento de su propia identidad. Es así como debemos entender la autonomía.

La autodeterminación es un derecho inalienable e imprescriptible de los pueblos indígenas, quienes luchan por el logro de su plena autonomía en los marcos nacionales; dicha autonomía implica el derecho que tienen al control de sus respectivos territorios, incluyendo el manejo de todos los recursos naturales, sin el propósito de separarse del territorio nacional.

"La autonomía en sí misma se refiere a un régimen especial, que configura un gobierno propio para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos.

---

<sup>44</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. Op. Cit. P. 119

La autonomía, vista de esta manera, sintetiza y articula políticamente el conjunto de reivindicaciones que plantean los grupos étnicos. En tal virtud puede decirse que la autonomía es la "demanda madre" de esos conglomerados."<sup>45</sup>

Por otra parte, la soberanía tiene una influencia importante en la autodeterminación de las comunidades indígenas. A este respecto, el investigador Jorge Alberto González Galván señala que en ejercicio del principio de soberanía reconocido en el artículo 39 de la Constitución Política Mexicana, el conjunto de personas que habita un territorio determinado tiene derecho a adoptar la forma de gobierno que mejor le convenga y, en consecuencia, de cambiarla o reformarla en cualquier momento.

"Artículo 39.- La soberanía nacional reside esencial o originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

El investigador continúa diciendo que este conjunto de personas conforma el pueblo, es decir, el órgano legitimador del poder político. Esta ficción jurídico-política permite afirmar que el poder político, llamado Estado, representa a un solo pueblo.

En este sentido, indica que el pueblo es una categoría conceptual de contenido jurídico-político que engloba al conjunto de personas que viven en un territorio determinado. Sin embargo, recalca que en ningún lugar de la Constitución se habían establecido las características culturales de este conjunto de personas, hasta que se reformó el artículo 4º Constitucional, quedando de la siguiente manera:

---

<sup>45</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. La cuestión étnico nacional y derechos humanos: el etnocidio. P. 82

"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 jurídicas en los términos que establezca la ley.

(...)"

Con base en este artículo, se le da contenido cultural al concepto de pueblo, lo cual permite afirmar que el órgano legitimador del poder político es el pueblo considerado ahora como el conjunto de culturas, pueblos o naciones que coexisten en un territorio determinado.

En otro orden de ideas, durante la Relatoría del II Foro sobre Derechos Humanos, celebrado en Xochimilco, D.F., del 9 al 11 de marzo de 1990, los participantes de la 2ª Mesa de Trabajo elaboraron las siguientes propuestas en relación a la organización y autodeterminación de los pueblos indios:

1. Creación de vínculos más estrechos que posibiliten la integración de los pueblos indios y sus organizaciones, mediante mecanismos y carácter nacional y permanente, basados en el respeto mutuo y la solidaridad.
2. Que sean las propias comunidades las que controlen sus procesos productivos y la distribución de sus frutos, así como la administración y la gestión de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios.
3. La búsqueda de alianzas a nivel regional y nacional entre las organizaciones indias y las organizaciones campesinas, populares y sindicales.
4. Comprometer a todos los sectores de la sociedad en la solidaridad y difusión de los problemas de los indios.

En síntesis, los puntos anteriormente señalados pugnan principalmente por el respeto de los derechos y la conservación de las costumbres indígenas lo cual, llevado a la práctica, fomentaría en gran medida el desarrollo social, económico y cultural de estas comunidades.

Por otra parte, en el segundo Encuentro Nacional de Organizaciones Indígenas y Campesinas celebrado en la Ciudad de México, durante el mes de marzo de 1994, se acuerda lo siguiente en torno a la libre determinación de los pueblos indios:

- Reconocimiento, respeto u ejercicio pleno del derecho irrenunciable a la libre determinación de los pueblos indios, en el marco de un estado multinacional mexicano.
- La libre determinación de los pueblos indios implica el reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía política, administrativa, territorial, económica y cultural de los pueblos indios.
- La libre determinación de los pueblos indios.

Asimismo, en relación con el punto referente a la libre determinación, se puede especificar lo siguiente:

- a) Creación de regiones autónomas en los territorios indios, reconociendo a los pueblos indios, sus gobiernos, sus instituciones propias, su estructura política, administrativa, las cuales se regirán por constituciones y leyes propias, sin menoscabo de la integridad federal del estado multinacional mexicano.
- b) Reconocimiento al derecho a la jurisdicción propia dentro del ámbito territorial de los pueblos indios.
- c) Reconocimiento de las estructuras y formas propias de gobierno, así como las leyes y formas propias de procuración e impartición de justicia de los pueblos indios.

- d) Reconocimiento de las formas de organización y representación de los pueblos indios, con facultades para celebrar acuerdos, convenios y tratados con el estado mexicano y otros pueblos.
- e) Reconocimiento de todas las lenguas indias y el derecho a su uso cotidiano y en los órdenes de lo social, económico, político, jurídico, administrativo, educativo y de información.
- f) Reconocimiento del derecho a una educación india, impartido en todos los grados y niveles en nuestros pueblos, respetando, desarrollando y promoviendo nuestra cultura, identidad, lengua y nuestra cosmovisión, garantizando los recursos necesarios para su desarrollo, y su manejo autónomo en los territorios indios.
- g) Respeto y reconocimiento a nuestra cultura e identidad, nuestra ceremonias, lugares sagrados, centros ceremoniales y otras manifestaciones culturales como pueblos indios.

Como se ha podido observar, el reconocimiento de la diversidad cultural del país, implica el respeto a las actuales formas de organización político-administrativa de los pueblos indígenas, aunque la organización de algunas comunidades indígenas mantengan su autonomía y constituyan espacios donde prevalece lo consuetudinario.

Asimismo, se precisa que "como parte de la autodeterminación, las comunidades indígenas tienen derecho a rescatar, preservar y desarrollar su identidad cultural, sus valores y costumbres tradicionales, a poseer, disfrutar y difundir su cultura material que incluye lugares y monumentos históricos, arqueológicos y religiosos.

Asimismo, tienen derecho a determinar libremente su condición política interna de acuerdo a sus formas de organización tradicionales, a participar activamente en los procesos políticos nacionales y a establecer relaciones justas y equitativas con

el estado de pertenencia. Este derecho, se entiende, debe ser en sostenido por el principio de libre determinación, en sus múltiples formas, que garantice la participación, organización y respeto a la decisión de los pueblos." <sup>46</sup>

Cabe señalar, que en algunos países las organizaciones indígenas aún no han logrado crear mecanismos de coordinación, porque al interior se expresan influencias de partidos de gobierno, intereses de tipo personal y aun de partidos de izquierda, que en muchos casos no contribuyen al acercamiento entre las organizaciones.

En virtud de lo anterior, el reconocimiento de las autonomías indígenas no puede ser visto como una concesión o como un favor hacia dichas comunidades. Se debe ver como un proceso de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas. Dicho reconocimiento sería el primer paso hacia una integración profunda y justa de la realidad social del país y hacia una coordinación oficial y administrativa en la vida pública de México.

Sin embargo, la lucha por este reconocimiento ha sido ardua. Al respecto cabe señalar que, "la situación de los pueblos indígenas está condicionada por las políticas estatales que, a lo largo de 500 años, han buscado aniquilar la organización indígena a través de la represión, las masacres, la creación de organizaciones paralelas manejadas por los gobiernos, la puesta en marcha de proyectos económicos que vinculan a un grupo pequeño de familias, desconociendo las organizaciones regionales o nacionales y buscando así la dispersión de la comunidad." <sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Beller Taboada, Walter. Op. Cit. P. 74

<sup>47</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. P.149

Por lo que respecta a las Autoridades Indígenas, como factor esencial dentro de la autodeterminación de estas comunidades, la política de diversos Gobiernos extranjeros ha consistido en reconocerlas. Así, estas autoridades deben ser aquellas que determine la misma comunidad indígena, de acuerdo a sus costumbres.

Las Autoridades Indígenas reconocidas coadyuvan en la aplicación del derecho consuetudinario y representan a sus comunidades ante las autoridades municipales, estatales y federales. De esta manera, "entre las funciones que desarrollan dichas Autoridades en favor de sus comunidades, se encuentran las siguientes:

- Diseñar con asesoría gubernamental las políticas, los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con los planes y programas federales y estatales.
- Velar por el hábitat natural donde se asienta la comunidad indígena así como vigilar el adecuado uso de los recursos naturales con que cuentan.
- Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios.
- Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones de los gobiernos federales y estatales.

- La autoridades indígenas tendrán pleno poder de decisión en tanto que sus resoluciones no contravengan los principios del orden público y las leyes federales y locales".<sup>48</sup>

Con base en lo anterior, se puede afirmar que al tomar en cuenta a las autoridades indígenas que las propias comunidades han elegido, se iniciaría el proceso de reconocimiento de la autonomía de las mismas.

Asimismo, en caso de suscitarse cualquier problemas con dicha comunidades, el gobierno tendría la opción de discutir directamente con las autoridades indígenas legítimamente reconocidas, logrando mayor efectividad en el diálogo.

Esta representación contempla también la relativa a los órganos externos a las comunidades. En foros internacionales, los grupos indígenas se han pronunciado a favor de que las personas que detenten la representación indígena sean, precisamente, indígenas. La experiencia internacional refiere la existencia de un órgano representante de los indígenas, ante cualquier autoridad jurisdiccional, a manera de un Procurador de los Derechos Indígenas.

En otro orden de ideas, se ubican diversos problemas que actualmente afectan a dichas comunidades, tales como la pobreza, la miseria y la discriminación. Dicha miseria se debe, entre otros factores, a que están ubicados en zonas poco accesibles, montañosas, donde se han arrinconado. Aunado a eso están sujetos a la discriminación, no tienen acceso a la justicia y frecuentemente se violan sus derechos humanos, tanto individual como colectivamente.

Así, encontramos que de conformidad con datos recabados por el Instituto Nacional Indigenista (INI), "9 millones están en la pobreza extrema; 5 millones son

---

<sup>48</sup> Ordoñez Cifuentes, José E. Rolando. Cuadernos Constitucionales México- Centro América: La Cuestión étnico nacional y derechos humanos: El Etnocidio. Editorial UNAM. México, 1996. P. 157.

analfabetas; casi 8 millones no terminaron la primaria; y 4 millones carecen de agua y electricidad.

A pesar de ello, los indígenas aportan 75% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto del país sólo colabora con 22%; es decir, mientras nos dan de comer, nosotros los despreciamos".<sup>49</sup>

Como es sabido, la mayoría de las etnias indígenas en México se encuentran asentadas en lugares inhóspitos y de difícil acceso lo cual, por una parte, ha sido provocado por lo abusos de que han sido objeto, en virtud de querer despojarlos de sus tierras.

De igual forma, han tenido que "aislarse" para preservar tanto sus usos y costumbres como su patrimonio cultural y, en virtud de que pueden verse invadidos por la "civilización", han preferido asentarse en donde nadie les haga daño, sin pensar que tal vez, el daño se lo están haciendo ellos mismos al no contar con los recursos necesarios para enfrentar ciertas condiciones adversas como hambre, miseria, enfermedades y el clima.

#### **4.3 Levantamiento Armado en Chiapas: Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.**

Los movimientos indígenas se dieron desde el momento de la invasión española, la resistencia indígena ante la conquista y la colonización ha sido permanente desde el siglo XVI; esto ha conducido a rebeliones e insurrecciones, a expediciones militares y represión, al exterminio de pueblos enteros, a largas

---

<sup>49</sup> Beller Taboada, Walter. Op. Cit. P.p. 108-109

guerras y conflictos, al desplazamiento masivo de grupos indígenas que han buscado refugio en lugares alejados como selvas, desiertos y montañas.

En México, a principios del año 1994 irrumpió un conflicto armado en el Estado de Chiapas, el cual se debió en gran medida al desequilibrio económico y la exigencia de justicia. Con motivo de que diversas comunidades indígenas en dicho Estado se sentían marginadas porque no se satisfacían sus necesidades primordiales, optaron por medio de la violencia hacerse escuchar por el gobierno, lo cual produjo alarma en el resto de la población del país.

Así, surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), encabezado por el "Subcomandante Marcos", quien acompañado de un grupo de indígenas cubiertos del rostro con pasamontañas, se levantaron en armas pugnando por el respeto a los Derechos de los Indígenas.

Tras una serie de sucesos ocurridos por el referido levantamiento, el 9 de marzo de 1995, el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, expidió la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo del mismo año.

#### ***Ley para El Diálogo, La Conciliación y La Paz Digna en Chiapas (1995).***

Esta Ley para El Diálogo, La Conciliación y La Paz Digna en Chiapas de 1995, fue emitida con el objeto de establecer las bases jurídicas que propiciaran el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un Acuerdo de Concordia y Pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en dicho Estado, así como atender las causas que originaron el conflicto y

propiciar que los integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) participarán en el ejercicio de la política dentro del Estado de Derecho.

En este sentido, el artículo 2º de la presente Ley estipula que, será objeto del acuerdo de concordia y pacificación, entre otros, pactar las bases que permitan:

- a) Asegurar la paz justa, digna y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de Derecho;
- b) Atender las causas que originaron el conflicto y promover soluciones condensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de Derecho y a través de las vías institucionales;
- c) Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de los cauces pacíficos que ofrece el Estado de Derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos.
- d) Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca;
- e) Promover el bienestar social y el desarrollo económico en Chiapas, y
- f) Proponer los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciado a partir del 1º de enero de 1994.

La Ley en referencia señala que, las autoridades judiciales competentes mantendrán suspendidos los procedimientos iniciados en contra de los integrantes

del EZLN, que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, y ordenarán que se aplaque el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas dentro de dichos procedimientos, con objeto de propiciar condiciones para el diálogo y la conciliación.

En el acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta Ley, intervendrán los representantes del Gobierno Federal y del EZLN con la participación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Dicha Comisión se encargará de fijar las bases para el diálogo y la negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación, y facilitar y apoyar su suscripción así como gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley.

De conformidad con el artículo 8º de esta Ley, La Comisión de Concordia y Pacificación estará integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

Por su parte, la presidencia de la Comisión en referencia estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal, mientras que el secretariado técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma.

Asimismo, la COCOPA se encargará de:

- Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere la Ley, las que contendrán, entre otros

aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;

- Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del cuerdo de concordia y pacificación a que se refiere la Ley;
- Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y
- Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley.

El Gobierno Federal, en coordinación con el Estado de Chiapas y los ayuntamientos respectivos, otorgará garantías y facilidades a los indígenas y campesinos de la zona del conflicto para su reintegración y asentamiento en sus comunidades de origen.

Finalmente, se dispone que el Gobierno Federal promoverá la coordinación de acciones con el Gobierno del Estado de Chiapas y de sus ayuntamientos, a fin de que las acciones e inversiones federales, estatales y municipales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas estatales y municipales, apoyen prioritariamente el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y de los campesinos en esa entidad federativa.

De igual forma se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, a fin de que contribuyan a establecer y fortalecer el diálogo y cooperación permanentes entre los diversos grupos de la sociedad chiapaneca.

En relación a la Ley anteriormente analizada y tomando en cuenta las consecuencias que trajeron los acontecimientos ocurridos en Chiapas con motivo

del levantamiento armado, me permitiré exponer brevemente la "Ley de Amnistía", con el objeto de ubicar la situación jurídica en que se encontraron los indígenas que intervinieron en dicho levantamiento.

### **"Ley de Amnistía."**

Con motivo del movimiento armado en Chiapas existieron varias personas que se vieron involucradas en el mismo, razón por la cual se ejercitó acción penal contra ellas, lo que dio la pauta para que se emitiera una Ley de Amnistía.

Esta ley establece que se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo de los hechos de violencia, o relacionados con los mismos, suscitados en varios municipios del Estado de Chiapas.

"Art. 1º.- Se decreta amnistía en favor de todas aquellas personas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal, ante los tribunales de la Federación o ante los tribunales del Distrito Federal en materia de fuero común, hasta la fecha de la entrada en vigor de la presente Ley, por los delitos de sedición, o porque hayan invitado, instigado o incitado a la rebelión, o por conspiración u otros delitos cometidos formando parte de grupos e impulsados por móviles políticos con el propósito de alterar la vida institucional del país, que no sean contra la vida, la integridad corporal, terrorismo o secuestro."

Asimismo, la Ley de Amnistía señala que los individuos que se encontraren sustraídos a la acción de la justicia, dentro o fuera del país, por los delitos señalados, podrán beneficiarse de la amnistía, condicionada a la entrega de

rehenes y de todo tipo de armas, explosivos o instrumentos u otros objetos empleados en la realización de los mismos.

Por otra parte, la amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende, dejando subsistente la responsabilidad civil y a salvo los derechos de quienes puedan exigirla.

En cumplimiento de esta Ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, cancelarán las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados.

Finalmente, establece que las personas a quienes beneficie esta ley, no podrán en lo futuro ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o molestadas de manera alguna por los hechos que comprende esta amnistía.

Es preciso señalar, que tanto la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, como la Ley de Amnistía fueron fijadas en bandos en las diversas poblaciones ubicadas en la zona de conflicto, en las lenguas que se hablan en dichas localidades.

En orden a las leyes anteriormente analizadas, es de hacer notar que el Gobierno Federal tenía inicialmente la intención de negociar y llegar a un acuerdo en cuanto al conflicto armado en Chiapas.

Sin embargo, el diálogo actualmente se encuentra suspendido; a este respecto, el EZLN pide una señal definitiva para retornar a la mesa del diálogo por la paz. De acuerdo con el jefe militar zapatista, el "subcomandante Marcos", la prueba que

requieren los zapatistas es que disminuya el peso militar en el Estado de Chiapas y que se cumplan los acuerdos de San Andrés.

Asimismo, a raíz de las dificultades que se han presentado para reanudar el diálogo, se han suscitado rupturas internas en el EZLN, se ha dicho que el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI), órgano supremo de los zapatistas se fracturó y varios de sus militantes y cuadros políticos decidieron separarse en busca de una negociación de paz alternativa con las autoridades gubernamentales, incluso algunos de ellos se han integrado a las actividades que efectúa la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC).

Esta Asociación está conformada por representantes de comunidades indígenas organizadas en las uniones de ejidos en las cañadas de la Selva Lacandona, quienes comparten las mismas condiciones de pobreza, la misma lengua, las mismas costumbres y el mismo territorio con los grupos armados del EZLN.

Es preciso señalar que la ARIC se manifiesta por un "no" a la guerra, ya que se oponen a los enfrentamientos armados ante el hostigamiento y las provocaciones de algunos grupos radicalizados. Asimismo, afirman estar apoyados por cerca de 40 mil indígenas organizados y advierten que ya no esperarán más tiempo para que las autoridades tranquilicen la zona, pues en cualquier momento se podrían registrar enfrentamientos con diversos grupos.

Como se ha podido observar, el EZLN pasa por un momento difícil, sin embargo, el hecho de que se hayan presentado fracturas dentro de su organización, no significa que vayan a renunciar a las demandas iniciales. En este sentido, se sabe que existen dos tendencias en cuanto a la solución del conflicto armado:

Por un lado, se localiza el bloque encabezado por el "Subcomandante Marcos", quien se ha mostrado intransigente para reanudar el diálogo con el gobierno y se niega a reconocer al obispo Samuel Ruíz como un legítimo interlocutor.

En el otro extremo, encontramos la corriente encabezada por el "Subcomandante Tacho", quien se pronuncia a favor de reanudar la interlocución con el gobierno, reunirse con la COCOPA para destrabar los acuerdos de San Andrés y apoyar al ARIC con el objeto de poner en marcha los proyectos productivos que puedan aliviar la miseria en que se encuentran la mayor parte de las comunidades.

Por lo que respecta a la aceptación de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el gobierno convocó a la COCOPA a evaluar las cuatro observaciones realizadas a dichos Acuerdos, con el objeto de elaborar conjuntamente el proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena.

En este sentido se afirma que las cuatro observaciones en mención están basadas en razón de la unidad de los mexicanos y son, a saber:

1ª.- La libre determinación y la autonomía de las comunidades indígenas. Al respecto, el gobierno está de acuerdo con ello, siempre y cuando estos aspectos coadyuven a fortalecer la soberanía nacional, contribuyan a la unidad y democratización de la misma y respeten los tres niveles de gobierno.

2ª.- El derecho de las comunidades a elegir a sus autoridades de conformidad con sus usos y costumbres. En este sentido, el gobierno estará de acuerdo, siempre y cuando se respete la institución del municipio.

3ª.- Explotación colectiva de los recursos naturales, particularmente de la tierra. Por lo que respecta a esta observación, el gobierno no se opone propiamente a la

explotación en sí, sino a la explotación colectiva en tierras que sean de propiedad privada.

4ª.- Derecho de las comunidades indígenas para tener sus propios medios de comunicación. El gobierno acordará este punto siempre y cuando no transgreda las leyes de la materia.

Asimismo, el gobierno estableció que se tiene un compromiso con los indígenas de Chiapas y de todo el país, el cual no está condicionado ni depende de la aprobación de un grupo. De igual forma, sostuvo que el proyecto de reforma constitucional debe de establecer un nuevo pacto social con los indígenas de todo el país.

Esta breve reseña de la situación actual del conflicto armado en Chiapas nos sirve de marco para analizar de qué manera se ha politizado. Después de cuatro años de resistencia, la lucha ha pasado por diferentes etapas, al grado tal que ha logrado su internacionalización como es sabido; sin embargo, hasta la fecha no existe alguna solución en concreto que permita alcanzar la estabilidad y el bienestar de los indígenas.

Los esfuerzos del Gobierno por reanudar los diálogos no han sido suficientes; existen diversos intereses políticos de por medio, además la problemática de los indígenas no se limita a la miseria o a la ignorancia, ya que una de las principales adversidades a que se enfrentan es la de la posesión de tierras, razón por la cual se han visto perseguidos y masacrados, olvidando su condición de humanos.

## ANEXO I

En virtud de que el titular del Ejecutivo Federal remitió al H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre derechos y cultura indígena el 15 de marzo del presente año, y toda vez que esta investigación fue concluida con anterioridad a esa fecha, me permito agregar, a través del presente Anexo, dicha iniciativa.

Asimismo, se pretende proporcionar una visión general de la situación jurídica por la cual atraviesan los reclamos de las comunidades indígenas, así como el conflicto armado en Chiapas, exponiendo las etapas por las cuales se ha desarrollado la negociación de los Acuerdos de San Andrés, tomando en consideración la postura del Gobierno Federal.

Como se indicó en el Capítulo anterior, el Presidente de la República convocó a la COCOPA a evaluar las cuatro observaciones realizadas a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, con el objeto de elaborar conjuntamente el proyecto de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena. Las cuatro observaciones son:

1ª.- La libre determinación y la autonomía de las comunidades indígenas. Al respecto, el gobierno está de acuerdo con ello, siempre y cuando estos aspectos coadyuven a fortalecer la soberanía nacional, contribuyan a la unidad y democratización de la misma y respeten los tres niveles de gobierno.

2ª.- El derecho de las comunidades a elegir a sus autoridades de conformidad con sus usos y costumbres. En este sentido, el gobierno estará de acuerdo, siempre y cuando se respete la institución del municipio.

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR	OBSERVACIONES
VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.	Dotar a los pueblos indígenas de sus propios medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello se propondrá a las instancias nacionales respectivas, la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. (PP II 1.8)	establece como la única modalidad la colectiva. Esto provocaría un grave problema social.  Observación III B) Del Gobierno Federal.- Los Acuerdos de San Andrés prevén la expedición de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios, y no un régimen de excepción a la facultad del Congreso de regular dichos medios. Como puede observarse, el texto de la COCOPA omite la referencia a esta ley.
Las Autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.	Asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. (PN 3.5). Eleva a un rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, costumbres y tradiciones y en general, la cultura de los pueblos indígenas. (PP III.3) Se ratifica el	Observación III C) Del Gobierno Federal.- En el texto de San Andrés se busca garantizar la educación bilingüe e intercultural y la participación de los pueblos indígenas para lograrlo. Con ello no se busca romper el principio de educación nacional y, por ende, no se cuestiona la facultad del Ejecutivo Federal establecida en la fracción III del artículo 3° constitucional, para determinar los planes y programas de estudio en

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR	OBSERVACIONES
	derecho a la educación bilingüe e intercultural.	toda la República, con el fin de asegurar la identidad nacional.
<p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán: I a VII. (...) IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>X. En los Municipios y Comunidades que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, los procedimientos para la elección de sus autoridades en el marco que asegure la unidad del Estado.</p>	<p>En el nuevo marco de autonomía se respetará la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas. (PP II.2). Respetar la libre determinación indígena en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía y dentro del nuevo marco normativo. (PN 5.5) Integrar un municipio indígena en el marco del concepto general de esta institución que permita la participación indígena en su composición e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos. (PP II.4)</p>	<p>Observación II Del Gobierno Federal.- San Andrés fue muy claro al establecer que el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas es dentro del nuevo marco constitucional de autonomía a que se refiere el artículo 4°. La COCOPA lo consigna como un derecho absoluto fuera del marco constitucional del artículo 4°, con lo cual está indebidamente estableciendo un cuarto nivel de gobierno deferente de los tres que fija la Constitución.</p> <p>Observación II Del Gobierno Federal.- San Andrés claramente se refiere a la participación indígena dentro de la estructura municipal existente en términos del artículo 115 constitucional, y todavía aclara expresamente que no busca un tipo diferente de municipio.</p>
<p>(...) XXVIII. Para expedir leyes que establezcan</p>	<p>Impulsar la acción concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en</p>	<p>Observación IV Del Gobierno Federal.- El compromiso en el contexto de San Andrés</p>

TEXTO DE LA COCOPA	TEXTO DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR	OBSERVACIONES
<p>conurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los artículos 4° y 115 de esta Constitución; XXIX a XXX (...)</p>	<p>la vida de los pueblos indígenas. (PN 4.3) Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal; así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección a la naturaleza entre estas instancias políticas. (PP. II.5,C)</p>	<p>es configurar un sistema donde los tres órdenes de gobierno incidan en la atención problemática de los pueblos indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, el texto de la COCOPA interpreta lo anterior como la necesidad de que el CONGRESO emita una ley para precisar la "conurrencia".</p>
<p><b>NOTA:</b> Los números entre paréntesis indican la ubicación en los textos. La abreviatura PN corresponde al documento "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional" y PP al documento "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas del procedimiento".</p>		

## Capítulo V Conclusiones

**PRIMERA.** En virtud de que el sistema jurídico mexicano no prevé algún ordenamiento que defina jurídicamente a las personas que deban considerarse como indígenas, se proponen los siguientes criterios:

- a) Los que sean hijos de padre o madre indígena, cualquiera que sea su filiación, inclusive la adoptiva;
- b) Aquellos descendientes de las etnias indígenas que habitan en el territorio nacional, siempre que posean por lo menos un apellido indígena; y
- c) Los que mantengan en su forma de vida las costumbres o religión de estas etnias de un modo habitual o cuando su cónyuge sea indígena.

**SEGUNDA.** La lucha de los pueblos indígenas a través de la Historia de México se ha caracterizado, primordialmente, por la conservación de su territorio, por la aceptación de su diversidad cultural y de sus formas de organización social.

**TERCERA.** Existen dos formas en que la sociedad mexicana puede intentar resolver los problemas que plantean los grupos indígenas, una es por medio de la tolerancia hacia la diferencia y otra, a través de la represión de la misma, circunstancia poco propicia. El fomento de una política que favorezca la aceptación de las minorías indígenas conduce al pluralismo y al enriquecimiento social y cultural del país.

**CUARTA.** La situación de los indígenas en relación a la aplicación e impartición de justicia se encuentra prevista en diversos preceptos que deben ser aplicados, en virtud de otorgarles las prerrogativas que les corresponden; asimismo, es necesario mejorar la capacitación en materia indígena de todos aquellos que coadyuvan en la defensa de los mismos.

**QUINTA.** En razón de las necesidades de educación que las comunidades indígenas manifiestan, será preciso cuidar que la enseñanza tenga una orientación bilingüe-pluricultural; proteger y promocionar el desarrollo de las lenguas y costumbres, recursos y formas específicas de organización de estas comunidades, y adaptar a la educación indígena, los métodos, materiales e instrumentos para la evaluación del aprendizaje que se lleva a cabo en la educación básica.

**SEXTA.** La protección del hábitat de las comunidades indígenas, es imprescindible, ya que su alteración afecta tanto sus tradiciones como sus costumbres autóctonas. Asimismo, la lucha por sus territorios y tierras comunales va más allá de la posesión de un pedazo de suelo, significa la conservación de su espacio de reproducción y persistencia de grupo.

**SEPTIMA.** 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. Asimismo, las mujeres indígenas son particularmente indefensas por el hecho de tener que confrontar dos tipos de discriminación: una como mujer y otra como indígena.

**OCTAVA.** Es evidente que el actual modelo de crecimiento, así como su marco legal es insuficiente y contradictorio a los intereses y expectativas de los pueblos indígenas; es por ello, que urge la pronta y eficaz aplicación de los preceptos legales a favor de estos pueblos, así como la reforma de aquellos ordenamientos que lo requieran, a efecto de que las etnias dejen de ser simples espectadores del saqueo de sus recursos naturales, de la degradación de su territorio, del deterioro de su cultura y de sus derechos humanos.

**NOVENA.** El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes no contiene directrices detalladas, por el contrario refleja flexibilidad, dada la diversidad de los países que presentan la problemática en la aplicación de justicia indígena; en este sentido, México es uno de los países que lo ratificó, por lo tanto está vigente y su aplicación es obligatoria.

**DECIMA.** Para el objeto del Convenio 169, "pueblo" significa consolidar el reconocimiento del derecho de los grupos indígenas a mantener su identidad étnica diferenciada de las de los demás componentes de la sociedad en la que se encuentran, así como el derecho a poseer el sustento territorial y ecológico que por naturaleza les pertenece, el cual no tiene la finalidad de transmitir la idea de autodeterminación política, tal como sucede con el Derecho Internacional.

**DECIMOPRIMERA.** Los conceptos básicos del Convenio 169 son básicamente: respeto y participación de las comunidades indígenas. Respeto a la cultura, a la religión, a la organización social y económica, y a la identidad propia; así como participación de las comunidades indígenas en la integración a la sociedad nacional

**DECIMOSEGUNDA.** Con el objeto de erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas, se sugiere al gobierno tomar las siguientes medidas:

- a) Promover ante el Congreso la tipificación de la discriminación étnica como delito;
- b) Promover la revisión ante el Congreso de la legislación vigente para derogar toda ley y disposición que pueda tener implicación discriminatoria hacia los pueblos indígenas;
- c) Divulgar los derechos de los pueblos indígenas por la vía de la educación, de los medios de comunicación y otras instancias; y

d) Promover la creación de defensorías indígenas y la instalación de bufetes populares de asistencia jurídica gratuita para personas de bajos recursos económicos en las municipalidades donde predominan las comunidades indígenas.

**DECIMOTERCERA.** El reconocimiento de las autonomías indígenas no puede ser visto como una concesión o como un favor hacia dichas comunidades, se debe ver como un proceso de reconocimiento institucional de los pueblos indígenas. Dicho reconocimiento sería el primer paso hacia una integración profunda y justa de la realidad social del país y hacia una coordinación oficial y administrativa en la vida pública de México.

**DECIMOCUARTA.** En virtud de los últimos acontecimientos que se han suscitado alrededor del conflicto armado en Chiapas, es reprochable la actitud de utilizar como estandarte las demandas indígenas, con el objeto de politizar dicho conflicto, obstaculizando los esfuerzos por alcanzar el bienestar de los indígenas y erradicar las condiciones de miseria en que viven, para enaltecer su calidad de humanos.

**DECIMOQUINTA.** La Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre derechos y cultura indígena presentada por el titular del Ejecutivo Federal, tiene la firme intención de dar solución no sólo a las demandas indígenas, sino al conflicto armado en Chiapas; asimismo, propone reconocer y consagrar en la Carta Magna, aquéllos derechos que coadyuvan a la preservación y al libre desarrollo de la cultura de las comunidades indígenas.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- 1.- ARIZPE, Lourdes. Cultura y Desarrollo, una etnografía de las creencias de una comunidad mexicana. Editorial Porrúa. México, 1989.
- 2.- BASTIAN, Jean-Pierre. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. América Latina 1492-1992, Conquista, Resistencia y Enmancipación. Editorial UNAM. México, 1992.
- 3.- BELLER Taboada, Walter. Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México. Avance de una Investigación. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1994.
- 4.- BERNAL, Ignacio; Blanquel, Eduardo Historia Mínima de México. Editorial COLMEX. Séptima Reimpresión. México, 1983.
- 5.- BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 4ª edición. México, 1982.
- 6.- BURGUETE Cal y Mayor, Araceli; Cremades, Ignacio; Hernández, Natalio; Ordoñez Mazariegos, Carlos Salvador. Cuaderno: Etnicidad y Derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1996.
- 7.- CAMPILLO Sainz, José. Derechos fundamentales de la persona humana. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

8.- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, 4ª edición. México 1994.

9.- CARRASCO, Pedro; Moreno Toscano, Alejandra; Ulloa, Berta. Historia General de México. Tomos I y II. Editorial COLMEX. Tercera Edición. México, 1981.

10.- CUÉ Canovas, Agustín; De la Torre Villar, Ernesto. De Cuauhtémoc a Juárez y de Córtes a Maximiliano. Ediciones Quinto Sol. México, 1986.

11.- CHINOY, Ely. La sociedad, una introducción a la Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1981.

12.- DIAZ Polanco, Héctor. Autonomía Regional, la autodeterminación de los pueblos indios. Editorial Siglo XXI. México 1991.

13.- ESTRADA Martínez, Rosa. Tradiciones y Costumbres jurídicas en comunidades indígenas en México. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1995.

14.- FLORESCANO, Enrique. Memoria Mexicana. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

15.- GESSNER, Volkman. Los conflictos sociales y la administración de justicia en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1986.

16.- GONZALEZ Navarro, Moisés. Sociología e Historia en México. Editorial COLMEX. México 1970.

17.- Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación 1995-1996. Editorial Talleres Gráficos de México. México, 1996.

18.- KAPLAN, Marcos. Estado, Derecho y Sociedad. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1981.

19.- MADRAZO, Jorge. Temas y Tópicos de Derechos Humanos. Editorial Comisión Nacional de Derechos Humanos. México 1995.

20.- MEJIA Piñeros, Ma. Consuelo y Sarmiento Silva, Sergio. La lucha Indígena: un reto a la ortodoxia. Editorial Siglo XXI. México 1991.

20.- MELGAR Adalid, Mario; Ruíz Massieu, José Francisco y Soberanes, José Luis. La rebelión en Chiapas y el derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1994.

22.- MENDIETA y Núñez, Lucio. México Indígena. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.

23.- MILL, Wright. Poder, Política y Pueblo. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1973.

24.- ORDOÑEZ Cifuentes, José E. Rolando. Cuadernos Constitucionales México-Centro América: La Cuestión étnico nacional y derechos humanos: El Etnocidio. Editorial UNAM. México, 1996.

25.- ORDOÑEZ Cifuentes, José E. Rolando. Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios. Editorial UNAM. México, 1993.

26.- ORDOÑEZ Cifuentes, José Emilio. Cosmovisión y prácticas jurídicas de los pueblos indios. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1994.

27.- STAVENHAGEN, Rodolfo. "Clase, etnia y comunidad". México Indígena II. 30 años después. Revisión crítica, número especial de aniversario. México, 1978.

28.- STAVENHAGEN, Rodolfo. Cuaderno: Antropología Jurídica. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México, 1995.

29.- STAVENHAGEN, Rodolfo. Derechos humanos y derechos indígenas. Editorial Siglo XXI. México 1987.

30.- UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. Derechos contemporáneos de los pueblos indios, justicia y derechos étnicos en México. UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1992.

31.- VILLEGAS, Abelardo. Democracia y Derechos Humanos. Editorial Porrúa. México 1994.

32.- VILLORO, Luis. Los grandes momentos del indigenismo en México. Secretaría de Educación Pública (SEP). México 1987.

## DICCIONARIOS

- 1.- Enciclopedia Hispánica. Enciclopedia Britannica Publisher, Inc. Reimpresión actualizada 1992-1993. Vól. 10.
- 2.- García-Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse en color. Editorial Larousse.
- 3.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Tomo P-Z. Editorial Porrúa. México, 1993.
- 4.- Shoek, Helmut. Diccionario de Sociología. Editorial Herder. Madrid, 1989.

## LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 1997.
2. Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal. Editorial Delma. México, 1997.
3. Código Federal de Procedimientos Penales. Editorial Delma. México, 1997.
4. Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1997.

5. Ley Agraria. Editorial Delma. México, 1997.
6. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.
7. Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000. Diario Oficial de la Federación del 21 de agosto de 1996.
8. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996.
9. Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 1995.
10. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989.