

# **AUTONOMIA Y DERECHOS INDÍGENAS EN MEXICO**

*Francisco López Bárcenas*

Febrero de 2008

*... entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es homogénea. Levantemos ese ligero velo de la raza mista que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforcemos hoy por confundir en una sola.*

**Ignacio Ramírez**  
**Congreso Constituyente de 1857**

*Es una ilusión de criollos pensar que vamos a hacer una democracia en este país sin resolver el problema que nos ha legado una historia de colonialismo, que estamos renovando constantemente y que reaparece con peores rasgos, que son los de la discriminación racial, que existe todavía de una manera lamentable y agudísima en Chiapas y en todas las regiones donde hay frontera entre los pueblos indios y los no indios.*

**Pablo González Casanova**  
**Junio de 2000**

## PRESENTACIÓN

Quienes de un modo u otro hemos tratado de acercarnos a la comprensión, estudio y, en lo posible, al impulso de las reivindicaciones sobre derechos de los pueblos indígenas, hemos desembocado inevitablemente en el mar de la libre determinación de los pueblos y de la autonomía como expresión concreta y actual.

Si así ha sucedido no ha sido por efecto de elucubraciones teóricas, sino por el empuje decidido de los propios pueblos y organizaciones indígenas. En sus movilizaciones, declaraciones y, sobre todo, en su cotidianidad, los pueblos indígenas han venido apuntalando su supervivencia como pueblos en el ejercicio de la autonomía y han entendido que ésta señala, además, el camino hacia la superación de la dominación cultural que enmarca sus vivencias de subordinación social, económica y jurídica.

Las implicaciones que el conjunto de reivindicaciones y prácticas autonómicas poseen van mucho más allá del mero debate sobre los mecanismos de distribución territorial del poder. Tienen que ver con una reconsideración radical del marco de convivencia en sociedades culturalmente diversas; con la ruptura del dogma de la unidad de poder y de ordenamiento jurídico que ha acompañado la creación y consolidación del estado liberal y la cultura del individualismo posesivo; con la impugnación del concepto y del sentido mismo del poder político; con la construcción de alternativas que se enfrentan al “fin de la Historia” sustituyendo a sus hegemónicos protagonistas por hacedores de pequeñas e infinitas historias.

Hablamos de una respuesta desde la raíz a un proyecto civilizatorio que ha construido y sigue manteniendo estados monoculturales, monocivilizatorios y excluyentes, cuyo sustento ideológico es el de un liberalismo inconsecuente con sus propios fundamentos pues rompe con el principio de igualdad al no reconocer la igualdad entre las distintas culturas.

Todas estas cuestiones aparecen con claridad en el contexto mexicano, donde sin duda se ha generado una de las experiencias más ricas y complejas por lo que a la lucha por el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas se refiere.

El debate alrededor de la autonomía en México, y en general sobre los derechos de los pueblos indígenas, es especialmente rico por varias razones: 1) porque no se trata sólo de una discusión académica o de política institucional, sino que han sido los propios implicados los que se han situado en el centro del debate logrando difundir sus planteamientos; 2) porque se trata de un proceso que se ha ido nutriendo de constantes e intensas experiencias prácticas: frente a la lentitud y al bloqueo de los procesos de reforma normativa e institucional, se han ido sucediendo formas de “autonomía de hecho”, de “autonomía sin permiso”. Es el caso de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, o el de comunidades de Guerrero y de Oaxaca, por citar algunas de las experiencias más conocidas; 3) porque ha recogido con nitidez las cuestiones capitales del debate, y entre ellas la referida al sujeto del derecho y la escala de la autonomía, esto es, el ámbito subjetivo y, con él, territorial, al que deben referirse las demandas y las propuestas que se efectúen.

La obra de Francisco López Bárcenas es parte integrante del contexto descrito y explica con claridad el conjunto de cuestiones mencionadas, además de muchas otras. Y por “obra” no me refiero solamente al texto que estas líneas presentan: este libro, no es un producto más de reflexión y estudio académico, sino expresión de una actitud vital, de una obra de vida. En lo que escribe Francisco no sólo hay análisis: hay experiencia, hay compromiso, hay preocupación y esperanza.

El texto se sumerge de lleno en las cuestiones centrales del debate sobre los derechos de los pueblos indígenas en México. Partiendo de la configuración jurídico-internacional de los pueblos indígenas, de su reconocimiento en tanto que pueblos y de la dimensión del derecho a la libre determinación, nos conduce al modo en que el estado mexicano ha concebido a los pueblos indígenas a lo largo de su historia. Tras ello, el libro nos acerca al sentido de la rebelión zapatista y al debate jurídico-político que la misma ha sabido generar. Finalmente, después de radiografiar los férreos límites que el derecho y el estado han impuesto a los procesos de subjetivización política de los pueblos indígenas en México, el libro concluye con una reflexión sobre la construcción de las autonomías indígenas, más allá del estado, más allá del derecho. Nos habla de las razones, de los sujetos, de sus contenidos y procesos. Nos habla de la fuerza de las autonomías, entendidas no como un

objetivo a alcanzar, sino como permanentes mecanismos de transformación social, de lucha por una democracia verdaderamente inclusiva para todos y para todas.

Por encima de todo, estamos ante un ejemplo de investigación y de análisis entendidos como herramientas de lucha, a través de las que se emplean para hacer fértiles terrenos de resistencia y emancipación.

Dr. Marco Aparicio Wilhelmi  
Universidad de Girona, España

## INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos importantes de la rebelión indígena que hizo explosión en enero de 1994 en el Sureste Mexicano fue descubrir a la nación algo que por mucho tiempo se había mantenido oculto, como algo vergonzoso: la existencia en el Estado mexicano de pueblos indígenas. Gracias a ella, lo indígena perdió su carácter denigrante con que se le cubrió por muchos años y se vistió de un ropaje digno, en donde una parte importante de la población mexicana podemos reconocernos como lo que somos y siempre hemos sido: mexicanos, sí, pero antes que eso individuos pertenecientes a formaciones culturales diversas, existentes antes de la creación del Estado moderno y por tanto con todos los derechos que la Constitución, las leyes y, en general, el sistema jurídico mexicano garantiza a todos sus ciudadanos, pero también con derechos colectivos, derivados precisamente de nuestra pertenencia a un pueblo indígena específico, los cuales hasta ahora continúan sin reconocimiento constitucional y legal.

Otro de sus efectos inmediatos fue abrir los espacios y crear el ambiente necesarios para que los pueblos indígenas, sus organizaciones, sus comunidades, sus líderes, sus representantes, y hasta los estudiosos del tema nos pusiéramos a reflexionar sobre las demandas de los pueblos indígenas y la forma de estructurarlas, de manera que presentaran unidad y coherencia a nivel nacional, con ejes centrales en torno a los cuales giraran todas ellas. No es que antes de la rebelión zapatista no se hubiera hecho; se hizo y de muchas maneras, pero siempre fue una actividad tangencial, fuera de la agenda de los grandes problemas nacionales. No porque así lo quisieran los actores, sino porque no existía el espacio para hablar de esos temas y cuando se hacía sonaba hasta antipatriota, como algo que atentaba contra la unidad nacional.

Como consecuencia de este proceso, que se dio en los días posteriores al levantamiento y floreció durante los diálogos de San Andrés Larráinzar entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno federal, los miembros de los pueblos indígenas de México, sus organizaciones, sus comunidades, sus líderes, sus representantes, y los estudiosos del tema, resolvimos dos aspectos fundamentales para nuestro futuro: reclamar

al gobierno mexicano nuestro reconocimiento pleno como colectividades con derechos específicos y englobar todas nuestras demandas en una sola: la autonomía indígena. Esta decisión fue respaldada por los propios pueblos indígenas en la Consulta sobre Derechos y Cultura Indígena, organizada en el año de 1995 por la Secretaría de Gobernación y el Senado de la República, y ha sido ratificada en las asambleas nacionales del Congreso Nacional Indígena y sus similares en los Estados, hasta convertirse en la bandera de lucha de los movimientos indígenas de nuestro país.

El reclamo de los pueblos indígenas de México por el reconocimiento de su derecho a la autonomía por parte del gobierno y la sociedad adquirió tanta importancia que se convirtió en la manzana de la discordia entre el EZLN y el Gobierno federal; asimismo ha sido motivo para organizar matanzas masivas como la de Acteal, en el año de 1997. También para mantener el acoso sobre pueblos que han decidido caminar ese camino. Las Juntas de Buen Gobierno y los caracoles zapatistas; la policía comunitaria y el municipio autónomo en Suljá –Amuzgos- en el estado de Guerrero; los mixtecos de San Pedro Yosotatu y los triquis de San Juan Copala, en Oaxaca. Entre otros. También la usa el gobierno para negar la legitimidad y procedencia de los reclamos indígenas. Por último la usa la sociedad civil, en apoyo a dicho reclamo, muchas veces de buena fe, pero sin un real conocimiento de lo que significa.

Estas son algunas de las razones que nos han llevado a escribir las siguientes líneas. En ellas se recogen muchos de los textos que en su momento fueron presentados como artículos periodísticos o análisis de coyuntura en revistas especializadas, porque de lo que se trata es de armar un documento una visión de conjunto sobre el tema. Es como si se construyera una casa más grande a partir de los materiales que componían varios jacales.

En el primer apartado se hace referencia a las condiciones políticas y sociales en que se presenta la emergencia de nuevos sujetos sociales que reclaman ser reconocidos sujetos de derechos; después de ello analizamos la manera en cómo se pasó de concebir los derechos humanos únicamente como individuales, a los de minorías y de ahí a los colectivos, entre los que ubicamos los derechos de los pueblos indígenas. Enseguida hablaremos de la

autonomía como derecho aglutinador de otros derechos colectivos y las características que ésta asume en el contexto mexicano. Otro apartado versará sobre el trato legislativo que se ha dado a los derechos indígenas en nuestro país y su situación actual. Uno más contiene un análisis de las diversas propuestas de reforma para reconocer los derechos indígenas en la Constitución. En el siguiente se describen algunos augurios sobre el futuro de los pueblos indígenas y sus demandas. Y finalizamos con la reforma constitucional aprobada, su contenido y el *por qué* de su rechazo; además de la legislación sobre derechos indígenas que se aprobó después de ella.

La idea que subyace en el trabajo es que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las condiciones para su ejercicio solo será posible con una profunda transformación del Estado mexicano y para ello es necesario el concurso del esfuerzo de todos los mexicanos, no sólo de los pueblos indígenas.



## **EL DERECHO INTERNACIONAL Y LOS DERECHOS INDIGENAS**

Los derechos de los pueblos indígenas rompen con un principio central sobre la visión liberal de los derechos humanos, elaborado desde el siglo catorce en Europa, que cobraron auge en América Latina con la independencia de las colonias españolas y portuguesas. El principio expresa que solo las personas en lo individual pueden ser titulares de derechos humanos, pero con el paso de varias décadas se ha demostrado que además de los individuos, ciertos grupos de personas con características propias, como las minorías y los pueblos indígenas, requieren del reconocimiento de derechos específicos para que puedan gozar de los derechos individuales en igualdad de circunstancias a los demás miembros de una sociedad.

De cómo han evolucionado estos principios en el derecho internacional es lo que trata el presente capítulo. En él se abordan primero los derechos individuales, seguidos de los de las minorías, y después los de los pueblos, tal como han sido reconocidos en el sistema jurídico internacional, sin que esta sistematización represente primacía de unos derechos sobre otros, o que unos u otros sean primeros en tiempo. La organización solo es para fines de análisis, pues de antemano se reconoce la importancia de todos ellos en tiempo y espacio.

### **Globalización y emergencia de nuevos sujetos sociales**

El reclamo de los pueblos indígenas para que el Estado reconozca su existencia, así como su derecho a la autonomía, pactando con ellos la forma de ejercerla, coincide con la crisis por la cual atraviesa actualmente el modelo decimonónico del Estado en que vivimos, concebido como un poder formado por una sola nación y sobre una población culturalmente homogénea. La globalización de la economía, el avance de la ciencia y el desarrollo del conocimiento técnico y los medios de comunicación, así como el surgimiento de problemas que rebasan las fronteras estatales convirtiéndose en asuntos de interés mundial (contaminación, calentamiento de la tierra, narcotráfico, etcétera) son algunas de las causas de esta crisis.

Para enfrentar el problema los estados nacionales han creado organizaciones supranacionales, agrupándose por regiones geográficas, políticas y económicas, alterando las relaciones sociales y condiciones de vida de sus poblaciones, generalmente afectando los derechos de la mayoría de los gobernados en beneficio de unos cuantos. Ante tal situación los ciudadanos afectados buscan formas de mantener su *status quo* y a lo primero que acuden es a reforzar sus lazos comunitarios y sociales. De ahí la paradoja de la crisis: mientras los estados se abren al exterior, sus ciudadanos descubren sus identidades de diversos tipos para enfrentar los embates de aquellas. La crisis de los estados nacionales existentes en el planeta ha puesto al descubierto que la mayoría de ellos se crearon sin respetar las formaciones culturales nacionales o étnicas y en la mayoría de los casos violentándolas.<sup>1</sup> En otras palabras, es una ficción afirmar que a un estado corresponde una nación y que esta se integre por un solo pueblo.

Nuestro país no es la excepción. A la modificación de las condiciones de vida, producto de la apertura comercial que llevó a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos y Canadá, hay que agregar el agotamiento del pacto social surgido de la revolución de 1917, por dos razones centrales: las condiciones sociales que le dieron origen ya no son las mismas y por consecuencia las reglas para su tratamiento necesitan transformarse. Influyen también las modificaciones introducidas en años recientes a dicho pacto, despojándolo de su carácter social y estableciendo en su lugar normas de convivencia que solo sirven al gran capital extranjero, así como el hecho de que un pequeño pero poderoso grupo económico haya secuestrado el poder público y lo maneje como si formara parte de su patrimonio, lo que le ha acarreado problemas de legitimación y para conservarse en él refuerza sus rasgos autoritarios.

Uno de los efectos no deseados por los impulsores de la apertura económica es que ha reforzado las identidades culturales en él existentes. Así, la crisis ha puesto al descubierto

---

<sup>1</sup> Para un análisis de este tema puede verse: Pablo González Casanova, “La paz en Chiapas y el camino de la democracia en México”, en: Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coordinadores), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, Tercera edición, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 2000, pp. 355-386.

aquellas que por mucho tiempo se mantuvieron soterradas: los derechos de las mujeres, de los inmigrantes, de los homosexuales y de los pueblos indígenas, son ejemplos claros de ello, pues aunque diferentes todos comparten entre sí poco más que el rasgo de presentar sus exigencias políticas en los términos de la identidad diferenciada.<sup>2</sup> En el caso de los pueblos indígenas ha reavivado su conciencia de pertenecer a formaciones culturales distintas a la dominante y formar sujetos colectivos de derechos. Este reclamo ha puesto a la orden del día la vieja discusión sobre la existencia de derechos individuales y colectivos.

### **De los derechos individuales a los de minorías**

La doctrina liberal que nos heredó la ilustración y el liberalismo francés puso el acento de los sujetos de derecho en los individuos y más específicamente en las personas. Producto del jusnaturalismo racionalista los derechos individuales se reconocían a los individuos como tales, como seres dotados de capacidad e intelecto, lo cual les otorgaba solo a ellos el libre albedrío para decidir sobre su conducta social. Bajo este razonamiento no se concebía que pudieran existir otros sujetos diversos con capacidad para ser titulares de derechos. Asimismo, históricamente se ha aceptado que los derechos fundamentales de todo ser humano son la vida, la igualdad, la libertad y la dignidad, y cuando estos se violan quien se ve afectado con ello pierde algo de su integridad como ser humano. Esta es una herencia de siglos de luchas sociales por los derechos humanos en todo el mundo, al grado que los tres primeros han sido elevados a nivel de garantía constitucional en casi todas las constituciones políticas de los estados contemporáneos.

Estas ideas predominaron desde la revolución francesa hasta la primera guerra mundial y así fueron plasmados en diversos documentos jurídicos de derecho internacional. El más importante de ellos es la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el cual en su artículo tercero establece que

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona

---

<sup>2</sup> Francisco Colom, *Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política*, Antropos, España, 1998,

En ese mismo sentido el artículo séptimo de ella expresa que

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.<sup>3</sup>

En este documento es claro que los titulares de derecho son los individuos en lo particular, mientras los obligados son los Estados. En el siglo XXI nadie pone en duda que la violación de cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos disminuye la calidad humana de las personas. El problema se presenta a la hora de su observancia, ya que las condiciones concretas en que se ejecutan influyen en el grado de su eficacia. No es lo mismo reclamarlos en países ricos, donde poseen los recursos económicos y pueden crear condiciones para su ejercicio, que en países pobres donde solo se cuenta con la voluntad los gobernantes y la sociedad para respetarlos; tampoco es lo mismo tratar de ejecutarlos de la misma manera cuando suceden en formaciones culturales distintas. La historia ha demostrado que tratar de hacerlo de esa manera produce discriminación, la discriminación violenta la igualdad y la desigualdad viola los derechos humanos. En otras palabras, tratar de manera igual a los desiguales y de manera desigual a los iguales violenta los derechos que se pretenden proteger. De ahí que junto a los derechos humanos individuales se hayan considerado también los de las minorías.

El reconocimiento de este tipo de derechos comenzó a tener auge a partir de la segunda guerra mundial, producto de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente al resto de la población de los estados y por lo mismo no encontraban las condiciones indispensables para hacer valer sus derechos de la misma manera que aquellos que formaban parte de la población dominante. El reclamo de estos grupos demostró que el reconocimiento formal de los derechos es insuficiente para asegurar su ejercicio, que es necesario proveer las condiciones necesarias para permitir su real cumplimiento. Para lograr lo anterior se volvió una condición necesaria atender a los valores que hay detrás de cada cultura, pues ellos inciden directamente en la forma de acceder al derecho reconocido.

---

p. 12.

<sup>3</sup> Tarcisio Navarrete M. *et. al.*, *Los derechos humanos al alcance de todos*, Segunda edición, Diana, México, 1992, p. 197-197.

Su reconocimiento por la comunidad internacional se inició con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en normas de derecho internacional. Para que esto sucediera fue muy importante la creación de la “Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Defensa de los Derechos de las Minorías”, como órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, donde se discutió abundantemente sobre el tema. Pero el paso decisivo se dio con la adopción del *Pacto de derechos civiles y políticos*, así como la *Declaración sobre los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*.

El primer documento, en su artículo 27 establece lo siguiente:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.<sup>4</sup>

Lo primero que debe notarse de esta norma jurídica de derecho internacional es que en ella los titulares de los derechos siguen siendo los individuos en lo particular y no como grupo, los derechos protegidos son individuales, no colectivos. Lo que en ella se modifica es la forma de ejercer ese derecho, y se expresa en una protección frente a las mayorías, para lo cual el Estado debe garantizar que el ejercicio se realice respetando la identidad cultural de las minorías, su libertad de profesar la religión que mejor le parezca, así como usar su propia lengua. El derecho no se agota en ello, también abarca la obligación del Estado para generar las condiciones que generen la posibilidad del ejercicio de este derecho.

Aceptar que el ejercicio de tales derechos se hiciera de manera diferenciada al de la población dominante constituyó un paso importante en la lucha por la vigencia de los

---

<sup>4</sup> Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Aprobado por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981. Vigente en México a partir del 23 de junio de 1981.

derechos humanos. No fue una decisión que se tomara fácilmente, pues transitar de los derechos individuales al de las minorías trajo consigo el problema de especificar en que consisten estos. Una definición bastante aceptada de ellas fue la propuesta en 1977 por Capotorti en su *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, en base a ella la Organización de Naciones Unidas en preparación de la *Declaración sobre los derechos de las minorías pertenecientes a minorías nacionales; étnicas, religiosas o lingüísticas*, se propuso la siguiente definición de minoría:

Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría.<sup>5</sup>

Del análisis de las anteriores definiciones se desprende que existe consenso entre la comunidad internacional en que las minorías constituyen grupos humanos cuyos integrantes residen en un estado determinado del que son nacionales, constituyendo un porcentaje importante de su población, los cuales poseen una identidad propia que los diferencia del resto de los habitantes de ese estado. Asimismo, se puede afirmar que las características que determinan la existencia y definen la identidad de estos grupos minoritarios son de carácter objetivo y subjetivo; dentro de las primeras se encuentran sus rasgos étnicos, religiosos y lingüísticos, que pueden existir en conjunto o separados y entre los segundos se cuenta la voluntad de los miembros de dichas minorías para mantener sus diferencias respecto de las mayorías, contribuyendo de esa manera a mantener la identidad del grupo.<sup>6</sup>

Hay que resaltar que la composición numérica de las colectividades que integran las minorías es importante porque, generalmente, será menor al resto de la población del

---

<sup>5</sup> “Propuesta Relativa a una Definición del Término ‘Minoría’”. E/CN.4/Sub.2/1985/31 par, 181.

<sup>6</sup> Fernando M. Mariño, “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y sus miembros”, en Luis Pietro Sanchís (coordinador), *Tolerancia y minorías: problemas jurídicos y políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España, 1996, pp.74-75.

Estado, sufren la dominación de estas y se encuentran sin posibilidad de imponer a los demás sus propios rasgos culturales. En este sentido los derechos de las minorías no incluyen a aquellas colectividades que siendo minorías sociales se han convertido en grupos dominantes, sea económica o políticamente, hipótesis en que ninguna razón existiría de reclamar la protección de sus derechos frente a la mayoría pues no existe posibilidad de que esta los viole.

Asimismo, es de destacar que los rasgos que los diferencian del resto de la población del Estado al cual pertenecen, regularmente son la lengua y la religión o, en términos más generales, las características de la etnia a que pertenezcan, los cuales pueden presentarse de manera conjunta o separada.

En referencia a los rasgos étnicos hay que destacar que puede tratarse de la raza, pero no se agota en ella; en los últimos años este elemento ha ido perdiendo relevancia y se habla más de prácticas culturales, lo que incluye tradiciones, usos sociales, costumbres e instituciones propias, entre los más importantes.

Por último, no hay que olvidar que la autoidentificación, tanto personal como social, debe ser libre y voluntaria, pues lo contrario atentaría contra los derechos del individuo y contra ello no valen los derechos del colectivo humano al cual pertenece. La protección colectiva opera en sentido contrario, cuando existe el peligro de que la mayoría dominante impida su libre ejercicio. En otras palabras, la protección es contra agentes externos, para permitir su libre ejercicio, no para que las mayorías integrantes de las minorías obliguen a estas a permanecer en ellas de manera forzosa. Las causas externas que pueden poner en peligro los derechos de las minorías son diversas pero, de manera general, podemos agruparlas en dos: las políticas de asimilación impuestas por los Estados en su contra y la aplicación de medidas discriminatorias que niegan la existencia de una sociedad multicultural.

### **Del derecho de las minorías al derecho de los pueblos**

El reconocimiento de los derechos de las minorías en los estados nacionales y la protección de sus derechos pronto mostró su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos

de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratadas como minorías por estar sometidas al poder y la voluntad de una minoría social. Fue entonces cuando se dio un salto cualitativo y se empezó a hablar de derechos colectivos, diferentes al de los estados pero también al de los individuos que integran su población. Surgió un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena. Esto acarreó nuevos problemas conceptuales que a la fecha han alcanzado elaboraciones jurídicas importantes pero están lejos de haberse solucionado. Muchos de estos problemas se presentan por lo vago y ambiguo del vocablo, que admite diversos significados.

En el derecho internacional de la época moderna la palabra pueblo se ha utilizada sin definirla ni precisar su contenido, elementos o significado, aunque reconociéndolo como sujeto de derechos y obligaciones. Que se sepa, la primera ocasión en que esta palabra apareció en el derecho internacional fue en la Carta de las Naciones Unidas, documento que en su artículo 2º proponía como uno de los objetivos de los países que la integraban “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al principio de libre determinación de los pueblos” y tomar otras medidas para fomentar la paz universal; el mismo documento en su artículo 55 insistía que solo respetando estos derechos a los pueblos sería posible crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones.<sup>7</sup>

El sentido con que este documento internacional se refiere al derecho de los pueblos es equiparándolo a los de nación y estado, con una característica importante que diferencia al primero de los demás: a las naciones las alude como estados libres y soberanos, no sometidos al dominio de ninguna potencia extranjera, mientras a aquellos que sufren la colonización los identifica como pueblos, dando a entender con ello que no pueden ser tratados de igual manera que sus pares por carecer de soberanía, uno de los elementos esenciales de los estados nacionales, a menos que se liberen del colonialismo que sufren.

---

<sup>7</sup> Luis Díaz Muller, “Las minorías étnicas en sistemas federales: ¿autodeterminación o autonomía?” en: *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, IIJ-UNAM, México, 1991, pp. 55-56..



En esta dirección, en el año de 1950, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas volvió a discutir el tema, reiterando nuevamente el derecho de todo pueblo y toda nación a la libre determinación en el orden nacional, incluyendo los territorios no autónomos administrados por los Estados, correspondiendo a estos últimos la obligación de crear condiciones para la realización de tales derechos, en el marco de los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido se expresaron diversas resoluciones de esta organización internacional sobre el mismo tema; entre ellas la número 637 (VII), del 16 de diciembre de 1952, denominada “Derechos de los pueblos y las naciones a la libre determinación” cuyo tema central son los derechos de los territorios no autónomos; la número 837 (IX), del 14 de diciembre de 1954, referida a los derechos de los pueblos y las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales; la 1514 (XX), del 14 de diciembre de 1960, dedicada al tema de la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.<sup>8</sup>

El 16 de diciembre de 1966, la Organización de Naciones Unidas al aprobar, por resolución 2200 (XXI), los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, nuevamente se hace referencia a los pueblos como sujetos de derecho pero sin explicar quienes son o quienes los integran.

Con idéntica redacción, el artículo primero de ambos documentos prescribe:

Artículo 1o. 1. Todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados parte en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del

---

<sup>8</sup> Ibid.

derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones<sup>9</sup>

El sentido con que se usa la palabra pueblo no es claro, sobretodo porque en la primera parte parece usarlo como sinónimo de Estado pero el último no. La única aclaración al respecto se hizo durante la elaboración de los Pactos; ahí se consideró importante incorporar el derecho a la libre determinación porque

- a) ese derecho era la fuente o condición *sine qua non* de los demás derechos humanos, ya que no podía haber un ejercicio efectivo de los derechos individuales sin la realización del derecho de los pueblos a la libre determinación;
- b) en la redacción del (os) Pacto (s) era preciso poner en práctica y proteger los propósitos y principios de la Carta (de Naciones Unidas), entre los que figuraban el principio de igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos;
- c) varias disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos se relacionaban directamente con este derecho, y;
- d) si el pacto no enunciaba tal derecho, sería incompleto y carecería de efectividad.”<sup>10</sup>

En el año de 1974, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección a las Minorías, por resolución 2 (XXVII), nombró un relator especial para realizar un estudio sobre “El derecho a la autodeterminación, desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de las Naciones Unidas”. Con relación a la conceptualización de los pueblos como sujetos de derecho, el relator dijo que

[...]

- a) el término pueblo designa una entidad social que posee una identidad evidente y tiene características propias;
- b) implica una relación con un territorio, incluso si el pueblo de que se trata ha sido injustamente expulsado de él y reemplazado artificialmente por otra población;

---

<sup>9</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos*, (comentados), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, pp. 53 y 61.

<sup>10</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colmex-IIDH, México, 1988, pp. 127-128.

c) El pueblo no se confunde con las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, cuya existencia y derechos se reconocen en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>11</sup>

Esta fue la primera ocasión en que se trató de especificar el sentido con que el término pueblo se había venido utilizando en el derecho internacional; las que vinieron posteriormente se hicieron con referencia concreta a los pueblos indígenas.

Por otra parte, igual que sobre el término pueblo, a través de la historia, el vocablo indígena, se ha usado de diversas maneras en la práctica internacional. Los problemas comenzaron desde su origen semántico pues mientras los idiomas inglés y español comparten una raíz común con el término latino *indigenae*, que se utilizaba para distinguir entre las personas que habían nacido en un lugar determinado y las que procedían de otros lugares, el idioma francés utiliza vocablo *autochtone*, de raíz griega y el alemán la *Ursprung*, para referirse al grupo que existió primeramente en un lugar determinado.<sup>12</sup> De esta manera, se cuenta con tres vocablos dentro de los idiomas oficiales en la Organización de las Naciones Unidas para designar un elemento conceptual dentro del derecho internacional: un grupo de personas con prioridad en el tiempo.

La polémica sobre el uso del vocablo indígena en la práctica internacional se remonta por lo menos a la Conferencia de Berlín sobre África, realizada entre los años 1884-1885 a iniciativa de las grandes potencias para llegar a un acuerdo sobre los principios para la afirmación y el reconocimiento de las reivindicaciones territoriales de este país. En el artículo 6 del Acta final las potencias asumieron un compromiso con respecto a la “protección de las poblaciones indígenas” de África. Con ello pretendían establecer una distinción entre los ciudadanos de las grandes potencias y los pueblos de África que se encontraban en una situación colonial, llevando implícito en el término indígena el de raza.

---

<sup>11</sup> Stavenhagen, *Op. Cit.*, p. 127.

<sup>12</sup> “Evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo de la Presidenta –Relatora, señora Erica-Irene A. Daes, sobre el concepto de “Pueblos Indígenas”, en *Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1998, p. 329-256.

Al crearse la Sociedad de las Naciones, antecesora de la Organización de las Naciones Unidas, en el artículo 22 del pacto que le dio origen se estableció como una “misión sagrada de la civilización” el deber de promover el bienestar y desenvolvimiento de las “colonias y territorios” que permanecían bajo su control. De esa manera, bien se puede afirmar que en el Pacto de la Sociedad de las Naciones se utilizó el término “indígenas” para distinguir a las personas que vivían bajo dominación colonial de las pertenecientes a las potencias coloniales; aunque en el pacto se añadía una segunda calificación para identificar a las poblaciones indígenas, señalándolas como “pueblos aún no capacitados para dirigirse por si mismos en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno”, en contraste con las “sociedades más avanzadas” que, obviamente, eran las potencias coloniales.<sup>13</sup> En esta declaración se puede ver un prejuicio y una actitud discriminatoria hacia los pueblos indígenas, que todavía subsiste en la mayoría de los estados nacionales del mundo.

Una actitud un poco distinta puede observarse en la posición que asumió una organización regional de América Latina denominada Unión Panamericana, predecesora de la actual Organización de Estados Americanos. En su resolución XI del 21 de diciembre de 1938, aprobada durante su Octava Conferencia Internacional declaró:

Que las poblaciones indígenas, como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, y a fin de contrarrestar la deficiencia en su desarrollo físico e intelectual, tienen un derecho preferente a la protección de las autoridades públicas.<sup>14</sup>

En esta disposición se pueden encontrar tres aspectos dignos de resaltar. El primero de ellos es que utiliza el vocablo “poblaciones indígenas” para identificar a los grupos étnicos, lingüísticos y aun raciales, que se encontraban en situación de marginación y vulnerabilidad frente al resto de la población de los estados que pertenecían a la Unión Panamericana, lo que presenta una diferencia sustancial frente lo establecido en el pacto de la Sociedad de las Naciones que solo se refería a ellos como colonias y territorios.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Loc. cit.

El segundo aspecto es que al referirse a las poblaciones indígenas lo hacía identificándolas como los descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, con lo cual les reconocía una prioridad en el tiempo, anterior a la formación de los estados en los cuales habitaban y eran los que hacían la declaración. Junto con ello hicieron patente su situación de colonialismo interno en que se encontraban en el momento de aprobarse tal declaración.

Por último importa también resaltar que los estados integrantes de la Unión Panamericana reconocían que existían en su territorio poblaciones indígenas y dada su situación de marginación y vulnerabilidad deberían ser protegidas por el propio estado, a fin de compensar su falta de desarrollo físico e intelectual. En esta expresión se puede encontrar el antecedente de las futuras políticas asistencialistas y asimilacionistas que por varias décadas practicaron los Estados sobre los pueblos indígenas, relegándolos a simples grupos subdesarrollados y sin derechos a los que había que ayudar a desaparecer entre el resto de la población dominante.

Entre los años 1939-1949 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), una institución especializada de la Organización de las Naciones Unidas, en coordinación con algunos estados latinoamericanos del área andina, se inclinó por la visión de la ONU y no por el de la OEA, subrayando las políticas asimilacionistas en lugar de la diferencia cultural, considerando a los pueblos indígenas como “poblaciones de trabajadores oprimidos que requerían acción nacional e internacional para elevar sus condiciones de vida y de trabajo”, alentando políticas que disminuyeran la discriminación y favorecieran la integración de los trabajadores a las economías nacionales.<sup>15</sup>

En el año de 1945 desapareció la Sociedad de las Naciones y su lugar lo ocupó la Organización de las Naciones Unidas. Al referirse a los pueblos indígenas la nueva organización internacional lo siguió haciendo en los términos que su antecesora. En el artículo 73 de la Carta de las Naciones, documento que le dio origen, se refiere a ellos

---

<sup>15</sup> Howard R. Berman, “El desarrollo del reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas”, en: “...*Nunca bebas del mismo cántaro*”, IWGIA, Documento 15, Copenhague, Dinamarca, 1993, pp. 323-334.

como “territorios cuyos pueblos no han alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”. Aún así el problema quedaba irresuelto porque no se explicaba que se entendía por territorio autónomo, término que la Asamblea General de las Naciones Unidas aclaró hasta el 15 de diciembre de 1961, expresando que es aquel que se encuentra “separado geográficamente del país que lo administra y es distinto de este en sus aspectos étnicos o culturales”. La prueba de que sus habitantes se encuentren en una situación de subordinación puede reforzar esta presunción aunque no es necesaria. Fuera quedó la posibilidad de reconocer a los pueblos indígenas como descendientes de los primeros habitantes de los territorios que hoy forman América, como lo expresaba la Unión Panamericana.<sup>16</sup>

Otros documentos internacionales de carácter jurídico que abordaron el tema de manera tangencial, por su relación con otros temas, fue la *Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio*, adoptada por la Organización de Naciones Unidas el día 9 de diciembre de 1948, misma que entró en vigor el 12 de enero de 1951. En este documento se considera al genocidio como delito de derecho internacional y los estados que suscribieron la Convención se comprometieron a prevenirlo y sancionarlo. Entre las conductas que podían tipificarlo se encontraba la matanza de miembros de un grupo nacional, *étnico*, racial o religioso; la lesión grave producida a la integridad física o mental de sus miembros; el sometimiento intencional de los miembros del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial; así como las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del mismo grupo y el traslado forzoso de los niños de un grupo a otro.<sup>17</sup>

El 26 de junio de 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobó el *Convenio 107*, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Este documento jurídico de carácter internacional en su artículo definía a las poblaciones indígenas en términos parecidos a los de la Sociedad de las Naciones y no de la Unión Panamericana.

---

<sup>16</sup> *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez (compilador), *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos*, ONU-OEA, Tomo II, CND, México, 1994, pp. 759-760.

Fue en la década de los setenta cuando la cuestión de los pueblos indígenas se comenzó a tratar desde un enfoque de racismo y discriminación. En 1971 la Subcomisión sobre prevención de la discriminación y protección de las minorías nombró un relator especial para estudiar “El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas”. En el estudio se rechazó el enfoque asimilacionista hasta entonces sostenido por la OIT y se centró más en el estudio de las poblaciones indígenas como grupos diferenciados, con derecho a una existencia propia de acuerdo a su propia cosmovisión. En él se adoptó la siguiente definición sobre poblaciones indígenas:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir e futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones y sus sistemas legales.<sup>18</sup>

Pero el avance más importante en las normas internacionales sobre pueblos indígenas provino de la participación de los propios indígenas. En 1975 diversas comisiones de varios países se reunieron en Port Alberni, Canadá, con lo que dieron inicio a un movimiento indígena internacional por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Dos años después, fue realizada en el Palacio de las Naciones, en Ginebra, una conferencia internacional de Organismos No Gubernamentales sobre discriminación contra las poblaciones indígenas en las Américas. A este evento acudieron delegaciones indígenas de cerca de setenta países, cincuenta ONG's internacionales, observadores internacionales y organismos internacionales como la ONU, la OIT y la UNESCO. En ella los indígenas defendieron su derecho a ser pueblos y su derecho a la tierra, a la autodeterminación y a la identidad cultural. Al final del documento presentaron una “Declaración de principios para

la defensa de las naciones indias y pueblos del hemisferio occidental”.<sup>19</sup> Una segunda conferencia se realizó en el año de 1981 y en ella los participantes debatieron ampliamente sobre el derecho a la tierra y al final publicaron un extenso análisis sobre la relación existente entre los pueblos indígenas, sus derechos territoriales y su autodeterminación.

La participación indígena en los debates internacionales sobre los derechos indígenas pronto impactó las elaboraciones teóricas de las instancias donde se elaboraban las normas internacionales sobre el tema. Así se dejó ver en algunas resoluciones de la ONU y la Conferencia Internacional de la UNESCO sobre “Etnocidio y etnodesarrollo en América Latina”, realizada en el año de 1981.

El 8 de septiembre de ese mismo año la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas resolvió establecer el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, dentro de la Subcomisión sobre Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías; el 10 de marzo de 1982 ratificó este resolutivo al mismo tiempo que el Consejo Económico y Social del organismo hacía lo propio. El objetivo de este grupo de trabajo era examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, analizar ese material y prestar atención especial a la posibilidad de elaborar normas relativas a la protección de los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta sus semejanzas, diferencias y aspiraciones en todo el mundo.

Como puede verse ni la expresión pueblo, ni la expresión indígena han tenido un uso unívoco dentro de la práctica internacional, de ahí que cuando los pueblos indígenas reclaman ser reconocidos sujetos de derechos colectivos, los estados exijan solo para ellos el calificativo de pueblos y dejen el de indígenas para los reclamantes, con toda la carga discriminatoria que conlleva.

---

<sup>18</sup> Documento E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, publicación de las Naciones Unidas, no. de venta: S.86.XIV.3, párr.. 376. En: *Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1998, p. 339.

<sup>19</sup> Howard R. Berman, Op. Cit.



A pesar de ello ha habido avances. El paso decisivo para el reconocimiento de los pueblos indígenas que existen en los estados nacionales lo dio la Organización Internacional del Trabajo al aprobar, el 7 de junio de 1989, el *Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*; con el cual sustituyó al Convenio 107 antes mencionado. Este documento, en su artículo primero, inciso b, define a los pueblos indígenas de la siguiente manera:

1. El presente Convenio se aplica:

a)...

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a 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 en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional<sup>20</sup>

A diferencia de documentos anteriores el *Convenio 169* es bastante claro y categórico: los derechos en él consagrados pertenecen a los pueblos indígenas en países independientes, con lo cual se admite que la población de un estado se integra por individuos y por pueblos. Con esto también se establece una clara diferenciación entre estado y pueblo, identificando al primero como estado soberano y, más específicamente como persona jurídica de derecho internacional, que se obliga a respetar y cumplir los derechos colectivos de los pueblos indígenas que existan dentro de su población. Asimismo, los pueblos indígenas se reconocen parte de la población de un estado nacional, solo que por sus características históricas y culturales específicas son titulares, colectivamente, de ciertos derechos que el resto de la población no posee, sin los cuales no pueden ejercer plenamente los derechos

individuales reconocidos al resto de la población del estado del que forman parte.

El mismo *Convenio 169* especifica que los pueblos indígenas son todos los descendientes de las poblaciones que habitaban el país o una región geográfica que actualmente pertenece al país donde se asentaron en la época de la Conquista, la colonización o del establecimiento de las fronteras actuales de dicho país. En otras palabras, los derechos de los pueblos indígenas tienen su raíz en el hecho de que existían antes de que el Estado donde se ubican se formara, mantienen una continuidad histórica y, a pesar de la colonización en que viven, mantienen sus instituciones o formas propias de organización, total o parcialmente.

En cuanto a la mención que se hace sobre las condiciones que el sujeto de derecho guarde en determinado estado, éstas tienen como objetivo prever que en los países donde los ciudadanos no tengan igual condición ante la ley y los indígenas pudieran tener una situación jurídica inferior al resto de la población, no sea este motivo para que deje de respetárseles los derechos que el convenio consigna. Otro aspecto por tomar en cuenta en esta definición de pueblos indígenas es que no todos pueden ejercer los derechos contenidos en el *Convenio 169* de la OIT, sino sólo aquellos que reúnan algunas condiciones específicas como son mantener y regirse por sus propias instituciones, aunque sólo en parte.

Otro contenido del *Convenio 169* está enfocado a determinar qué personas forman parte de los pueblos indígenas, o quién puede ser considerado indígena. A través de la historia se han hecho esfuerzos por encontrar los rasgos distintivos de unos y otros, para lo cual se han utilizado criterios biológicos, económicos, lingüísticos y culturales. En la actualidad el primero ha sido rechazado por su carácter racista y el segundo porque siendo un efecto del sistema económico no aporta elementos de diferenciación, pues puede haber indígenas ricos, y pobres que no sean indígenas. El tercero se sigue utilizando aunque se reconoce su carácter reductivo pues existen indígenas que ya no hablan su lengua materna y personas que no siendo indígenas han aprendido una lengua de ellos. En este sentido, el criterio mas

---

<sup>20</sup> *Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo,

aceptado es el cultural, lo que se traduce en que es indígena el que acepta su pertenencia a un pueblo indígena, se identifica con su cultura, actúa conforme a ella y el pueblo indígena lo reconoce como parte de él. A eso se refiere el *Convenio 169* cuando afirma que la conciencia de su identidad debe ser el criterio fundamental para determinar qué personas forman parte de un pueblo indígena y cuales no.

Un último aspecto de la definición del *Convenio 169* sobre el pueblo indígena como sujeto de derecho es que en ella formula una importante restricción: no se puede dar a este término una interpretación similar a la que el vocablo pueblo tiene en el derecho internacional que, como ya anotamos, hace referencia a los estados nacionales. Para entender esta disposición es necesario advertir que en el derecho internacional público los sujetos de derecho son los estados, las organizaciones internacionales formadas por ellos con arreglo al propio derecho internacional, como la ONU, la OEA y la OIT, y de manera excepcional los individuos, sobretodo en materia de derechos humanos.<sup>21</sup> Acorde con esto, ningún pueblo indígena puede utilizar el *Convenio 169* para reclamar soberanía fraccionando al estado del cual forman parte, o asumir compromisos internacionales que solo competen a los estados.

El Senado de la república mexicana, con la facultad que le otorga el artículo 79, fracción décima, de la Constitución Federal, ratificó este documento internacional el 11 de julio de 1990 y el Presidente de la República depositó ante el director general de la OIT la ratificación del Convenio 169 de la OIT el 4 de septiembre de 1990. Por disposición del artículo 38 del mismo Convenio, éste entró en vigor al año siguiente. Al respecto es importante recordar que por mandato constitucional, establecido en el artículo 133 de nuestra Carta Magna,<sup>22</sup> todo tratado internacional firmado por el presidente de la República y ratificado por el Senado forma parte de nuestra “norma suprema” y ninguna ley federal o estatal puede contradecirlo; todavía más, para el caso de que alguna de ellas lo hiciera, las autoridades encargadas de aplicarlas deben ajustar sus actos a las disposiciones del tratado, en este caso el Convenio 169. En ese mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte

---

Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996, pp. 5-6.

<sup>21</sup> Thomas Buergenthal *et al.*, *Manual de derecho internacional público*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984, pp. 11-12.

<sup>22</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*, PGR-UNAM, México, 1994, pp. 641-644.

de Justicia de la Nación al establecer que en orden jerárquico después de la Constitución Federal se encuentran los tratados internacionales y después de estos las leyes federales.<sup>23</sup>

Esto por cuanto se refiere al derecho internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Veamos ahora las implicaciones del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y su derecho a la autonomía.

---

<sup>23</sup> Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de 10 votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVI/99, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: X, noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVI/99. Página: 46.

## **LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En la actualidad las diversas demandas de los pueblos indígenas, los de México incluidos, se concretan en el reclamo de la autonomía. Tanto se ha escrito sobre este derecho que se ha vuelto casi un mito, donde cada postulante la entiende según sus propios intereses: unos colocándole virtudes que no tiene, mientras otros se cuelgan riesgos que tampoco posee. En medio de ambas posiciones podemos encontrar una más que considera que este derecho podría solucionar todos los problemas que actualmente enfrentan los pueblos indígenas. Nada más alejado de la realidad. La autonomía es un régimen especial de gobierno para ciertas colectividades, en este caso los pueblos indígenas, que puede ayudar a enfrentar sus problemas de manera distinta como hasta ahora se ha hecho y con la participación de ellos. Tratando de ordenar las exposiciones sobre el tema y buscar una luz en la oscuridad se concentra el presente capítulo.

### **Naturaleza de la libre determinación**

Los Estados modernos se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos. El ideal que dio sustento a este modelo de Estado es que surgía de la unión de ciudadanos libres e iguales que se unían voluntariamente a un convenio político, en donde todos cedían parte de su libertad a favor del Estado que se formaba, a cambio de que este garantizara determinados derechos fundamentales, en donde no podían inmiscuirse derechos que según vimos en el capítulo anterior, son la vida, la igualdad, la libertad y la seguridad jurídica.

Pero ese sustento sobre el que se crearon todos los Estados modernos no correspondía con su situación concreta. Hoy está demostrado que ese ideal no corresponde a la realidad. Muy por el contrario, la regla es que un Estado se componga de muchas naciones, pueblos o formaciones culturales diversas y sólo por excepción se podrán encontrar casos en que un

Estado corresponda a una nación y ésta a un pueblo.<sup>24</sup> En ese sentido bien se puede afirmar que desde su nacimiento los estados nacionales traen consigo la contradicción interna entre un poder estatal que busca imponer una unidad y uniformidad; y una diversidad de pueblos que luchan por mantener sus identidades colectivas. Las soluciones que en distintas épocas y regiones se han dado a este problema son múltiples y muy variadas, la mayoría de ellas violentas. Van desde la exterminación de los pueblos, como lo hicieron los Estados Unidos con las naciones que encontraron o los colonos españoles, aunque sin conseguirlo del todo; su reducción a reservaciones o *guethos*, como en los mismos Estados Unidos, Canadá o los judíos en Europa; la deportación masiva fuera de sus territorios, como en México, durante el Porfiriato o en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en la época de José Stalin; hasta las políticas de integración forzosa a la cultura dominante; como se hizo durante casi todo el siglo XX en América Latina; y más recientemente instaurando regímenes de autonomía, como en Nicaragua o Panamá, en la misma América Latina.

América Latina, México incluido, no escapó a este modelo de organización política. Los Estados nacionales formados después de las guerras de independencia se fundaron respetando las divisiones administrativas coloniales, o las que los criollos marcaron de acuerdo a sus particulares intereses, pero sin tomar en cuenta las ubicaciones geográficas de los pueblos indígenas, los descendientes de los habitantes originarios de estas tierras. Hoy en día, después de casi dos siglos la independencia de España, los pueblos indígenas de México siguen divididos entre entidades federativas y cuando se encuentran en una sola se dividen en varios municipios; solo por excepción se pueden encontrar pueblos indígenas que pertenezcan a un mismo Estado o municipio y cuando esto es así es porque se trata de pueblos muy pequeños, que fueron sometidos por el poder estatal y por tanto no representan un fuerte desafío al poder central.

Lo anterior ha llevado al filósofo Luis Villoro a afirmar que

Las distintas repúblicas se constituyeron por un poder criollo y mestizo, que impuso su concepción de Estado moderno a las comunidades indígenas. En este pacto constitutivo no

---

<sup>24</sup> Will Kimlikca, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, p. 16.

entraron para nada los pueblos indígenas. Nadie los consultó respecto de si querían formar parte del Convenio. Sin embargo acabaron aceptándolo. Unos de buen modo, otros con las armas en las manos. Quienes se rebelaron fueron vencidos, los demás acabaron percatándose de que les convenía más aceptar la nueva asociación política. Hubiéranlo asumido de buena o de mala gana, con mayores o menores reticencias, el convenio político no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indios.<sup>25</sup>

Lo anterior pone al descubierto otro principio falso sobre el que descansan los Estados modernos: se defiende la libertad individual, al grado de mitificar la autonomía individual pero se reprime a las comunidades de las que forman parte los individuos o dicho de otra manera, se propicia la emancipación de las personas mientras se violentan los contextos colectivos en que pueden realizarse. Es el caso de los pueblos indígenas. Se reconoce a sus integrantes el derecho de emanciparse y hasta se elaboran y promueven planes y programas para ello, pero no se reconoce a los propios pueblos el derecho de existir y mientras esto no suceda no pueden lograr su emancipación porque representan el contexto cultural en que pueden hacerlo. Ese es el gran problema a resolver ¿cómo combinar la existencia y los derechos de individuos y colectividades a las que pertenecen? Lograrlo sería el principio para que los Estados nacionales dejaran de ser obra de la imposición de una colectividad sobre otra, arribando de esa manera a un pacto concensado, de individuos y comunidades.

Para buscar la solución no se debe olvidar que un pacto o acuerdo de dos o más voluntades, cualquiera que sea su naturaleza, pero más tratándose de un pacto donde descansan las bases de la organización política de una sociedad debe ser voluntario, lo que a su vez implica reconocer la naturaleza de los sujetos que pactan y su derecho a existir tal como son. Esto no puede estar sujeto a negociación porque entonces el pacto no sería libre y la parte así obligada no estaría obligada a respetar el pacto. O en palabras de Luis Villoro:

Ninguna asociación voluntaria puede darse sin que todos admitan las condiciones mínimas para que se de. No hacerlo sería una contradicción en la acción, lo que los filósofos llaman una “contradicción preformativa”. Cualquier sujeto que entre en asociación libre con otros sujetos está aceptando, por ese mismo hecho, ciertas

---

<sup>25</sup> Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-UNAM, México, 1998, p. 80.

condiciones. Ellas preceden a toda forma peculiar de asociación, no derivan del convenio al que eventualmente se llegue, porque cualquier convenio supone su admisión.

El mismo autor señala que

Cualquier forma de asociación, si es libremente consensuada, supone el reconocimiento de los otros como sujetos, lo cual incluye: 1) el respeto de la vida del otro; 2) la aceptación de su autonomía, en el doble sentido de capacidad de elección conforme a sus propios valores y facultad de ejercer esa elección; 3) la aceptación de una igualdad de condiciones en el diálogo que conduzca al convenio, lo cual incluye el reconocimiento por cada cual de que los demás pueden guiar sus decisiones por sus propios fines y valores y no por los impuestos por otros, y 4) por último, para que se den esas condiciones, es necesaria la ausencia de coacción entre las partes.<sup>26</sup>

El respeto a la vida, a la autonomía, a la igualdad de condiciones y a la posibilidad de conseguir sin coacción los propios fines son principios reconocidos en el derecho, público y privado, y se traducen como la personalidad y capacidad de las personas para contratar. En ese sentido no son resultado sino condición del pacto que lleguen a realizar. Y si no lo son en cualquier tipo de pacto, no existe razón para que lo sean tratándose de un pacto político.

Este es el fundamento del derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas. Reconocerles personalidad y capacidad para proveer a su existencia y futuro. Pero ¿qué es la libre determinación? En una primera aproximación a ella podemos expresar que la libre determinación o autodeterminación es para los pueblos como la libertad para los individuos. Es un derecho fundamental para su existencia, sin ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza; lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad.

Al principio este derecho inherente de los pueblos se concibió ligado a los Estados, cuando unos y otros eran confundidos como una sola cosa. En ese sentido se le recoge en la Carta de Naciones Unidas, a la cual ya hemos hecho referencia. Con el paso del tiempo se le uso

---

<sup>26</sup> Luis Villoro, Op. Cit., pp. 81-82.



para que los estados colonizados por las potencias imperiales pudieran alcanzar su independencia; en este caso se equiparaba a pueblo aquellos estados que carecían de soberanía.

De ahí le deriva la característica con la que más se conoce el derecho de libre determinación, ligada al derecho de secesión. Ciertamente es una de sus modalidades pero no la única, con la aceptación de que en la población de los Estados soberanos pueden existir individuos y pueblos y que estos tienen derecho a la libre determinación, también se ha descubierto que este derecho puede asumir diversas formas, grados o modalidades.

Así lo sugiere una definición de la libre determinación o autodeterminación, la cual se expresa en los siguientes términos:

Generalmente se entiende por autodeterminación o autodecisión la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno.<sup>27</sup>

Así entendida la libre determinación, confirma lo que hemos expuesto sobre ella, no solo es el derecho de secesión, sino también es posible su ejercicio dentro de un estado si este y el pueblo pactan de manera libre y voluntaria la forma en que el pueblo ejercerá sus derechos dentro del estado.

### **Libre determinación y autonomía**

Javier Ruipérez ha encontrado que la libre determinación se puede ejercer, tanto en su versión externa como en la interna, de muy diversas maneras. En su vertiente externa -nos dice- la autodeterminación puede manifestarse mediante la independencia o secesión del territorio de un estado, sea para convertirse él mismo en estado, para unirse a otro ya existente o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo. Este es

---

<sup>27</sup> “Autodeterminación”, Carlo Baldi, en: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Tomo a-j, Siglo XXI, Quinta edición, México, 1987, pp. 124-128.

un derecho que pocos estados se atreven a reconocer a sus pueblos, pues hacerlo es atentar contra su propia integridad. Que se sepa, solo la Constitución Política de la exUnión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (exURSS), en su artículo 72, reconoció este derecho a las nacionalidades que la integraban, aunque el régimen político autoritario en que vivieron hizo imposible a los titulares del derecho hacer uso de él, de ahí que cuando decidieron separarse para convertirse en estados independientes lo hicieran por la vía de los hechos, sin invocar su derecho consagrado en la carta fundante del estado al que querían dejar de pertenecer.<sup>28</sup> Normalmente el derecho de secesión es un asunto de derecho internacional, no propio de los estados, lo cual no quiere decir que no pueda ejercerse por los pueblos que se consideren con derecho a ello. Cuando esto sucede normalmente se da en forma de rebelión interna y la autodeterminación adquiere la forma de soberanía.

En su versión interna puede concretarse en la decisión de un pueblo tomada de manera libre para continuar perteneciendo al Estado al que estaba integrado. Esta forma de ejercer la libre determinación se convierte en autonomía, por eso es que se dice que la autonomía es una forma de ejercicio de la libre determinación; en la otra, como ya dijimos, el pueblo se vuelve soberano él mismo, mientras en la autonomía la soberanía radica en el pueblo todo, de la cual los pueblos indígenas son solo una parte.

Al respecto se define a la autonomía como

[...] un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos.<sup>29</sup>

Siendo la autonomía una forma específica del ejercicio de la libre determinación, es decir, de la libertad de los pueblos para proveer a su existencia y su futuro este derecho puede

---

<sup>28</sup> Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, pp. 49-76.

<sup>29</sup> Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional: La libredeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI-UNAM, 1991, p 151.

asumir diversas formas y grados, según las condiciones históricas en que se den. Al respecto Díaz Polanco afirma que

Los rasgos específicos de la autonomía estarán determinados, de una parte, por la naturaleza histórica de la colectividad que la ejercerá, en tanto está será el sujeto social que, con su acción, a fin de cuentas la convertirá en realidad histórica, y le dará vida cotidiana; y, de otra, por el carácter sociopolítico del régimen estatal-nacional en que cobrará existencia institucional y práctica, por cuanto la profundidad de las conquistas, las facultades asignadas y, en suma, el grado de autogobierno reconocido, en su despliegue concreto dependerá en gran medida de la orientación política y el sistema democrático vigentes.<sup>30</sup>

Lo que no puede quedar condicionado a la naturaleza histórica de la colectividad que ejercerá la autonomía ni al carácter sociopolítico del régimen estatal es la forma en que se garantizará el derecho, que como ya anotamos, se trata de reconocer personalidad jurídica a los pueblos indígenas y capacidad para ejercer determinadas facultades, lo cual obliga a modificar el pacto político en que se funda la organización de los estados modernos; lo que a su vez conlleva a “que los principios globales que rigen la vida de la nación se adecuen para dejar espacios a los derechos de las comunidades integrantes”,<sup>31</sup> en este caso los pueblos indígenas.

Así, las autonomías no pueden ser reconocidas en cualquier ley sino en la ley fundante del Estado: su constitución política. Para que esto se concrete existen dos posibilidades de derecho. La primera se produciría cuando, admitida la autodeterminación por el poder constituyente originario se procediera a la consulta plebiscitaria sobre la misma, aceptándose popularmente la permanencia en el Estado. La segunda sería consecuencia de la refundación del Estado, en el que la Constitución resultante fuera aceptada tanto por los ciudadanos como por los pueblos interesados.<sup>32</sup> Como se verá mas adelante, este es el camino que los pueblos indígenas de México han elegido porque el estado tampoco reconoce el plebiscito como una forma de participación democrática.

---

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ídem.

## **Autonomía y derechos indígenas**

Sea como fuere, tanto los teóricos como los que reclaman el reconocimiento y ejercicio de la libre determinación en cualquiera de sus modalidades, coinciden en que este derecho debe comprender a su vez el de autoafirmación, autodefinición autodelimitación y autodisposición interna y externa del sujeto que la ejerce, en este caso los pueblos indígenas. El derecho de autoafirmación consiste esencialmente en la “capacidad exclusiva que tiene un pueblo de proclamarse existente, en base a una realidad sociológica que contenga un elemento objetivo -la etnia- unido a otro subjetivo -la conciencia étnica. Mediante el derecho de autodefinición el pueblo determina por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen. Asimismo, la autodelimitación es el derecho que tiene todo pueblo para determinar por sí mismo los límites de su territorio. Por último, la autodisposición es el derecho de todo pueblo para organizarse de la manera que más le convenga. En su manifestación interna se traduce en la facultad de darse el tipo de gobierno que quiera, mientras la externa consiste en la facultad de determinar su *status* político y su futuro colectivo, junto con el resto de la población y el Estado al que pertenece”.<sup>33</sup>

Los anteriores derechos asumirán diversas formas y tendrán diferentes alcances, dependiendo de la manera en que se ejerza el derecho a la autodeterminación. En el caso de que asuma la forma de la autonomía, tendrán necesariamente que negociarse con el Estado del cual formen parte. Como más adelante veremos, los cuatro contenidos de la libre determinación, tanto en su modalidad de soberanía como en la de autonomía se traduce en el derecho a ser reconocidos como pueblos, a que se les reconozcan y respeten sus territorios, a usar sus propios sistemas de normas para su organización y solución de conflictos y a contar con su propio gobierno.

Antes de abordar los derechos indígenas, es necesario explicar lo que tanto hemos venido afirmando, que los derechos indígenas no son individuales sino colectivos. En este sentido

---

<sup>32</sup> Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, pp. 49-76.

<sup>33</sup> José A. De Obieta Chalbaud, *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993, pp. 63-101.

se impone responde una cuestión central ¿qué son los derechos colectivos? En palabras de León Olivé “los derechos colectivos son derechos que los individuos disfrutan en virtud de su pertenencia a un grupo”, agregando que “no son derechos que atribuyan a los individuos sino al grupo”.<sup>34</sup> El mismo autor explica que los derechos de un grupo están estrechamente relacionados con los derechos fundamentales de la persona humana y ningún derecho que los contradiga debe aceptarse como legítimo, pero también ningún derecho individual puede ser pretexto para la negación de los derechos colectivos.

De lo anterior deriva que los derechos individuales y los derechos colectivos no deben sistematizarse enfrentándolos sino buscando la armonía entre ambos, lo cual lleva a distinguir en el titular del derecho dos tipos de relaciones, unas externas, con quienes no pertenecen al grupo y otras internas, entre el sujeto colectivo y sus integrantes. Will Kimlicka coincide con este postulado y afirma que debemos distinguir entre dos tipos de reivindicaciones que un grupo étnico o nacional, en nuestro caso los pueblos indígenas, pueden hacer. El primero implica la reivindicación del grupo contra la sociedad a la que pertenece y el segundo la reivindicación que formula contra sus propios miembros; a las primeras las denomina restricciones externas y tienen como finalidad proteger la existencia e identidad del grupo, limitando el impacto de las decisiones de la sociedad general en el grupo; mientras a las segundas las denomina restricciones internas y se refieren a las libertades civiles y políticas básicas, es decir, derechos humanos individuales.<sup>35</sup>

Que el ejercicio de los derechos colectivos implique restricciones no debe sorprendernos. Todos los regímenes políticos, incluidos los más liberales, imponen restricciones de diversa índole a los gobernados para el ejercicio de los derechos, inclusive los individuales. De hecho la esencia de los pactos sociales llevan en si la idea de sesión de determinados grados de libertades para garantizar el resto, de otra forma no podría existir seguridad y orden, y viviríamos en la anarquía y el caos, lo que haría innecesario hablar de organización política y gobernabilidad. Dicho lo anterior veamos algunos de los derechos indígenas.

---

<sup>34</sup> León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*, Paidós-UNAM, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo, México, 1999, pp. 92-93.

<sup>35</sup> Will Kimlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 58-60.

Un derecho fundamental de los pueblos indígenas para ser sujeto de derechos es existir y que el sistema jurídico reconozca esta existencia. Esta es una afirmación tan elemental que ni siquiera merecería ser enunciada, pero adquiere gran importancia en el derecho porque todo sistema jurídico pertenece al mundo del deber ser y no al del ser. Para cualquier persona que carezca de una cultura jurídica le parecerá un absurdo que determinadas personas o grupo de ellas existan sin tener derechos porque la lógica indica que los tienen por el simple hecho de existir; Sin embargo, para el derecho no es suficiente su existencia real, material, se necesita que el derecho reconozca esa existencia, aunque realmente no existan, como es el caso de las personas jurídicas, o morales, como el Estado, los sindicatos, los ejidos, las sociedades comerciales, entre otros.

Todos sabemos que los pueblos indígenas existen, que han existido desde que los españoles llegaron a tierras americanas y crearon una categoría social para diferenciar a las personas que aquí se encontraban antes de que ellos invadieran estos lugares. Esa no fue razón suficiente para que la clase dominante les reconociera sus derechos; se hizo durante el periodo colonial, pero de manera que no perjudicara los intereses de los invasores. Al término de la guerra de independencia se les desconoció como colectividades y así se continuó hasta el año de 1992, fecha en que el Estado mexicano reconoció en la Constitución Federal la existencia de los pueblos indígenas. Por eso es que los pueblos indígenas reclaman la refundación del Estado para que se les incluya en él y puedan existir y vivir autónomamente.

Ahora bien, para que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, expresada en autonomía pueda ser una realidad, se requiere de un nuevo pacto social entre el estado mexicano y los pueblos indígenas, como parte de su población, con el fin de reconocer nuevos sujetos y nuevos derechos. Esto porque es un principio que no pueden existir derechos sin titulares de ellos pero tampoco existen titulares sin derechos. De ahí que no sea posible sostener que para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sea suficiente aplicar de manera efectiva a los pueblos indígenas la legislación que se ha creado para los individuos, pues en principio en ella no se reconoce a estos como

sujetos de derecho, como tampoco se hace referencia a los derechos colectivos. En pocas palabras, los titulares de los derechos y los derechos tutelados son de diversa naturaleza por lo que aún cuando se aplicaran correctamente no podrán alcanzar los fines de estos últimos.

Para que el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas sea una realidad es necesario formular un nuevo pacto político y social que nos lleve a reformar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* en todos aquellos aspectos que sea necesario para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de estos derechos. Este es un asunto que se ha debatido a través de diversos espacios, muchos de ellos organizados por los propios pueblos indígenas a través de sus autoridades y organizaciones, con participación de académicos, organizaciones sociales, el gobierno federal a través de los tres poderes, los gobiernos de los estados y los municipios.

De muy diversas maneras, todos los participantes han expresado que para que los derechos de los pueblos indígenas sean una realidad se necesita que el nuevo pacto reconozca y garantice el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y una serie de derechos colectivos entre los cuales podemos encontrar, los territoriales, políticos, económicos, jurídicos, sociales y culturales. En principio, desde el lado de quienes asumen la causa indígena, se ha aceptado que una definición aceptable de pueblos indígena se encuentra en el artículo primero del *Convenio 169 de la OIT*, del cual ya tratamos con anterioridad. Alrededor de esta definición se han construido algunas modalidades, pero en esencia el debate se ha mantenido alrededor de los contenidos del documento internacional citado.

Además de exigir ser reconocidos como pueblos y no solo como individuos diferentes, los pueblos indígenas demandan el reconocimiento constitucional de sus territorios. Esta demanda genera muchas oposiciones que se fundan en falsas ideas acerca del contenido de ella, algunas identificando al territorio como elemento del Estado, lo que los lleva a decir que los pueblos indígenas se quieren convertir en pequeños estados dentro del Estado nacional; mientras otras ligan la demanda a la exigencia de más tierra como propiedad.

Ninguna de estas posturas coincide con la realidad. Los territorios indígenas tienen que ver más con áreas geográficas o espacios de la naturaleza que se encuentran bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo. En ese sentido se ha dicho que “cuando los pueblos indígenas reclaman derechos sobre los territorios que ocupan y han ocupado tradicionalmente se refieren a la posibilidad de ejercer influencia y ejercer control sobre lo que ocurre en esos espacios, cómo se usan y cómo se dispone de ellos; se refieren a la posibilidad de participar como colectividades en las decisiones que afectan esos territorios y a los recursos allí existentes; se refieren a la posibilidad de intervenir en el gobierno de las sociedades allí asentadas”.<sup>36</sup>

Los territorios indígenas son espacios bajo su influencia y control donde pueden libremente practicar y desarrollar su vida colectiva sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que se comprometan a respetar y libremente pacten con el Estado. Los territorios indígenas no son grandes extensiones de tierra de su propiedad por lo que no pueden disponer de ellos ni prohibir la intervención del Estado Federal en asuntos de su competencia, ni su uso por los no indígenas mientras aquellos respeten los valores en que sustentan su unidad.

Este derecho es fundamental porque, quierase o no, los pueblos indígenas los poseen, al no existir norma jurídica que los garantice no pueden defenderlos de la intervención de personas ajenas a ellos que los violan constantemente de manera impune. En segundo lugar porque para los indígenas sus espacios territoriales son fuente de identidad y parte de su ser; más que los territorios pertenezcan a los indígenas son éstos los que forman parte de aquellos; la tierra es el lugar de origen, fuente de creencias, sustento de una cosmovisión, unas prácticas socioculturales peculiares y asiento de un pasado común. Además de esto, dada la depredación de la sociedad moderna, la tierra y los recursos en ella existentes, necesitan del conocimiento y sentido de conservación de los indígenas para su existencia. La tierra peligra sin el concurso de los indígenas pero estos no pueden vivir sin ella. Una última razón para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios es



que al hacerlo se les ubicaría dentro del derecho público y en caso de violación del mismo no tendrían que recurrir a otros órganos estatales para hacerlos respetar.<sup>37</sup>

Los derechos políticos se refieren a la capacidad y posibilidad de los ciudadanos para participar en las decisiones que afectan de manera importante los destinos del estado al que pertenecen. La tradición liberal finca esta participación en la democracia representativa, pero ésta no puede reducirse a una sola forma de participación y menos en estados multiculturales y pluriétnicos, como en este caso. De ahí que los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la libre determinación expresada en autonomía, reclamen el derecho de participar en la toma de decisiones, tanto internas, en sus comunidades, como hacia el exterior de ellas, según sus propios mecanismos y de acuerdos a sus propias normas.

Lo anterior requiere la adecuación de las normas que rigen esta materia al menos en dos sentidos. Para el primer caso se necesita que se reconozcan las normas propias de los pueblos indígenas para la elección de sus autoridades, así como los procedimientos para hacerlo y por último se reconozca a las autoridades así electas, con plenas facultades, es decir como representantes de la comunidad que las elige y parte de la estructura gubernamental del Estado en su conjunto. Para que lo anterior sea posible se necesita que las comunidades sean reconocidas como sujetos de derecho público. Del otro lado se requiere la reforma de las normas, los procedimientos y las instituciones que rigen la conformación de los poderes municipales y estatales a fin de adecuarlos a las necesidades de participación de los pueblos indígenas en su conformación.

Junto a los derechos políticos se debe reconocer la facultad de las autoridades indígenas para administrar justicia a través de sus sistemas normativos propios o derecho indígena, lo que conduce a reconocer que los pueblos indígenas tienen sus propios sistemas jurídicos. Un concepto amplio de sistema jurídico lo conceptualizaría, como un conjunto de normas o reglas cuya existencia o vigencia puede verificarse empíricamente a través de: “a) la presencia de un tipo de conducta reiterada; b) presión social en favor de la permanencia de

---

<sup>36</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “Los derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión”, *Crítica Jurídica*, número 14, México, 1994, pp. 155-165.

<sup>37</sup> Francisco López Bárcenas, “Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México”, en: Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 121-143.

esa conducta; *c*) la reacción desfavorable contra el individuo que en las circunstancias adecuadas se aparte de esa conducta. Si se trata de una norma jurídica, su violación traerá aparejada como reacción típica la aplicación de sanciones físicas; *d*) la convicción por parte de los miembros de un grupo de que aquella conducta es ‘correcta’, que tiene que ser seguida como modelo o pauta de comportamiento.”<sup>38</sup>

Lógico es entender que existen tantos sistemas jurídicos como pueblos indígenas existen y que su reconocimiento exige modificaciones sustanciales a los principios que rigen el sistema jurídico estatal, entre ellos la fuente de producción de las normas jurídicas y la validez de ellas. Se trata de que una nación que se reconozca pluricultural no puede organizar su vida social bajo reglas concebidas como si se tratara de una sociedad homogénea culturalmente.

La cultura es un concepto de difícil definición por su ambigüedad y vaguedad, que al tiempo que lo convierte en susceptible de asumir varios significados marcados por el contexto en que se elaboran, también se puede analizar por su *intención* y *extensión*, es decir, el conjunto de propiedades que lo caracterizan y la referencia a un campo de aplicabilidad específico. No obstante ello, podemos valernos de una definición elaborada desde la antropología que caracteriza a la cultura como “la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un determinado grupo social, que lo distinguen de otros grupos similares”.<sup>39</sup> Dicho de otra manera, la cultura de un grupo social, en este caso un pueblo indígena, se compone de un sistema de valores y símbolos que se reproducen en el tiempo y brindan a sus miembros la orientación y significados necesarios para normar su conducta y relaciones sociales en la vida cotidiana.

Los derechos lingüísticos forman parte de los derechos culturales humanos fundamentales, tanto individuales como colectivos, y se sustentan en los principios universales de la dignidad humana y la igualdad formal de todas las lenguas. Como derechos individuales se

---

<sup>38</sup> Ricardo Caracciolo, *La noción de sistema en la teoría del derecho*, (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política), Fontamara, México, 1994, p. 69.

<sup>39</sup> Rodolfo Stavenhagen: *Derechos humanos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000, p.14.

traducen en la facultad de toda persona de aprender y desarrollar libremente su lengua materna, a recibir educación a través de ella, a usarla en contextos oficiales socialmente relevantes y a apropiarse de la lengua oficial del país al que pertenece. Como derecho colectivo se manifiesta en la posibilidad de mantener su identidad y alteridad etnolingüística, a que ésta sea respetada por los demás y a que su existencia y desarrollo sean garantizados por el Estado.<sup>40</sup>

Como puede verse, los derechos lingüísticos están relacionados con la potestad de los pueblos y comunidades indígenas de hacer uso público de sus lenguas maternas para establecer comunicación entre sus miembros y con el resto de la sociedad. No se trata sólo de que puedan expresarse de manera particular o privada en su lengua, sino de que la usen en todos sus actos y el Estado le reconozca validez a esta forma de comunicación y, por lo mismo, tome las medidas necesarias para que sea un vehículo legítimo de comunicación en todos los actos, incluyendo los oficiales. No se trata de un asunto menor, pues como la propia UNESCO ha reconocido: “por su naturaleza, las lenguas resumen toda la problemática de la pluralidad –cada lengua hablada en el mundo representa *un modo único* de concebir la experiencia humana y el mundo mismo”.<sup>41</sup> No obstante, las políticas lingüísticas de los Estados nacionales han servido para dominar o para integrar a la cultura dominante a quienes siendo portadores de una lengua propia no pertenecen a la cultura hegemónica. De ahí que una política estatal inteligente debería promover la preservación de las diversas lenguas, promoviendo condiciones para su ejercicio y enriquecimiento, sin que esto implique aislamiento de quienes las practican, sino por el contrario, integrándose como parte de la sociedad sin perder sus particularidades.

La educación es un derecho humano fundamental de carácter cultural. Así está reconocido por el derecho internacional y en el orden jurídico mexicano se traduce en un derecho

---

<sup>40</sup> Enrique Hamel Rainer, “Derechos lingüísticos como derechos humanos: debates y perspectivas”, *Alteridades*, Número 10, Año 5, UAM-Iztapalapa, México, 1995, p. 11.

<sup>41</sup> Javier Pérez de Cuellar (coordinador): *Nuestra diversidad creativa: Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, Ediciones UNESCO, México, 1996, p. 74.

público subjetivo cierto, determinado y exigible al Estado en caso de que éste no establezca las condiciones necesarias para su ejercicio.<sup>42</sup>

Estos son algunos de los derechos fundamentales que se deben reconocer a los pueblos indígenas en un nuevo pacto social. No son los únicos, sino más bien los mínimos para seguir existiendo como tales y revertir las condiciones de sometimiento, incorporación a la “cultura nacional” y asimilación que se promovió como política del Estado durante todo el siglo XX, y se conviertan en verdaderos sujetos de derechos, aportando sus potencialidades y recursos al engrandecimiento de la sociedad mexicana.

### **Autonomía, igualdad jurídica y unidad nacional**

En el debate sobre el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas de México, no han faltado los prejuicios como argumento para negarlo. Uno de ellos expresa que reconocer la autonomía de los pueblos atenta contra la igualdad de las personas, lo cual, si fuera cierto, expresaría la negación de una exigencia ética de añeja existencia. Pero la inconsistencia de este argumento se manifiesta cuando se le aborda con argumentos jurídicos, considerándola desde dos aspectos fundamentales: como un ideal igualitario y como un principio de justicia.

Como ideal igualitario, la igualdad consiste en “vivir con arreglo a la naturaleza”, es decir, que entre la naturaleza en general y la naturaleza humana, como una especie de aquella, debe existir una concordancia. En otras palabras, “la naturaleza racional del hombre le impone la obligación moral de actuar conforme a una *recta ratio*, común a todos los hombres. La recta razón, emite mandatos que deben ser respetados por todos los hombres, puesto que son conformes con a la naturaleza racional de todos ellos. Esta concepción trae como resultado un ideal común a todos: un derecho para el género humano, cuya característica cosmopolita y universal se deja fácilmente sentir en la expresión *jus gentium* que los romanos hicieron célebre y se expresaba en “principios que gozaban del

---

<sup>42</sup> Jorge Madrazo y Walter Beller: “Consideraciones sobre el derecho a la educación y la educación superior en México, desde la perspectiva de los derechos humanos”, *Gaceta*, No. 61, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, agosto de 1995, pp. 19-31.

reconocimiento general y en consecuencia eran comunes a los derechos de todos los pueblos.”<sup>43</sup>

Estos principios jurídicos racionales, los cuales se identifican con la justicia, son compartidos por todos los hombres, pertenece a todos ellos sin que se les puedan desprender. Fueron el sustento de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* que dice: “Los hombres nacen libres e iguales en derechos”. Pero esta frase convertida en norma jurídica no es una declaración sino una prescripción. No informa que todos los hombres sean verdaderamente libres e iguales en derecho, lo cual sería una falsedad, sino prescribe que todos deben ser libres e iguales.

Por otro lado, como principio de justicia, la igualdad solo puede existir entre personas cuando son tratadas de la misma manera, en las mismas circunstancias y cuyas relaciones, en tales circunstancias, son gobernadas por reglas fijas. Esta es la idea de igualdad que más se encuentra vinculada con el funcionamiento de un orden jurídico y no significa “lo mismo para todos” sino que los iguales deben ser tratados como iguales y los desiguales tomando en cuenta sus diferencias relevantes. Como corolario de este tipo de igualdad existe la imparcialidad y la aplicación de reglas fijas. La igualdad requiere de imparcialidad en el sentido de que hay que atenerse a las reglas establecidas y la discriminación o el favor en el trato de las personas debe hacerse solo ante la presencia de circunstancias relevantes; en este mismo sentido se requiere existencia de reglas fijas porque es en base a ellas que las personas establecen o “predican” su conducta y alterarlas arbitrariamente modifica también las circunstancias en que las personas deciden sus conductas y sus resultados. De ahí nace la idea de que por trato igual debemos entender la aplicación de la “misma regla” a situaciones “esencialmente similares”.<sup>44</sup>

Lo anterior nos lleva a concluir que la igualdad que garantiza el orden jurídico a los hombres no significa que todos tengan los mismos derechos en cualquier circunstancia, pues esa es una idea que pertenece a la igualdad entendida como un ideal igualitario y

---

<sup>43</sup> Rolando Tamayo y Salmorán, “Igualdad Jurídica”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo ( I-O ), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta edición, Porrúa-UNAM, México, 1991, pp. 1609-1612.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

jurídicamente es inconcebible por referirse a un estado de naturaleza, mientras al derecho le interesa un estado social y mas concretamente, regular la conducta de los hombres en sociedad, establecer previamente cómo deben comportarse y en caso de no hacerlo como previamente se determina, qué sanción les corresponde. Establecer la igualdad jurídica significa que “las instituciones que crean y aplican el derecho no pueden tomar en consideración, en el trato de individuos, diferencias excluidas por el orden jurídico; los órganos de aplicación del derecho solo pueden tomar en consideración las diferencias “aceptadas” o “recibidas” por las normas de un orden jurídico”.<sup>45</sup>

En palabras de uno de los detractores de la autonomía por el supuesto atentado a este derecho, “la igualdad desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan obligaciones derivados de una cierta y determinada situación en que se encuentran”. Por lo mismo “no puede entablarse una relación igualitaria entre la posición concreta que guarde una persona colocada en una situación jurídica determinada, con la que tiene un individuo perteneciente a otro estado de derecho particular y diferente.”<sup>46</sup> El criterio determinante para saber si existe igualdad jurídica entre dos o más personas es la situación de derecho determinada en que cada una de ellas se encuentren.

De ahí que el ejercicio del derecho de autonomía por los pueblos indígenas no atente contra el derecho a la igualdad, sino al contrario, tomando en cuenta situaciones de diferencia relevantes las incorpora en el orden jurídico para que sean tomadas en cuenta y se dé trato igual a los iguales y desigual a los desiguales.

Otro prejuicio que los detractores de la autonomía de los pueblos indígenas han esgrimido como argumento para negar el reconocimiento de la autonomía indígena es que se atentaría contra la integridad nacional, lo cual, como en el caso de la igualdad, resulta falso, incluso desde el punto de vista constitucional y quienes lo utilizan pecan de ignorantes o de mucha mala fe. Para corroborar esta afirmación baste recordar que nuestra Constitución Federal, en su artículo 39, determina que la soberanía nacional reside “originaria y esencialmente en

---

<sup>45</sup> Loc. cit.

el pueblo”, que todo poder tiene su origen en él y debe ser para su beneficio, quien conserva en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. De lo anterior se deduce que cuando un poder instituido ya no funciona para beneficio del pueblo, éste puede sustituirlo por otro que responda a sus expectativas, según lo exija la nueva realidad social. En su reclamo de autonomía nuestros pueblos indígenas solo están haciendo uso de este derecho constitucional.

Mas como la modificación de la forma de gobierno no puede, conforme a derecho, hacerse a la voluntad o capricho de quienes plantean el cambio, la propia Carta Magna establece, en su artículo 135, que las adiciones o reformas pueden hacerse con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión que se encuentren presentes al votarse las adiciones o reformas y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados. Esto es precisamente lo que estamos exigiendo quienes luchamos por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. La demanda se ajusta a las formas que establece la Constitución. Como expresamos anteriormente, esto también podría plantearse por la vía del plebiscito, pero el orden jurídico actual del estado mexicano no reconoce esta forma de participación popular.

En relación con el argumento de que con la autonomía se crearían pequeños “estaditos indígenas” con soberanía dentro del “estadote nacional” es importante recordar que la propia Constitución Federal en su artículo 40 prescribe que nuestra forma de gobierno es republicana, representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo referente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; y en el numeral siguiente expresa que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados por lo que toca a sus regímenes interiores. En estas dos disposiciones quedan claramente acotados los órganos del estado a quienes se encomienda el ejercicio de la soberanía que pertenece al pueblo mexicano.

---

<sup>46</sup> Ignacio Burgoa, *Garantías individuales*, Vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1989, p. 254.

Estos argumentos son suficientes para ahuyentar el fantasma de la desintegración nacional por la vía de la autonomía indígena, pero existen otros. Uno de ellos es la facultad que tiene el titular del poder ejecutivo federal, concedida en el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política, para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente - Ejército terrestre, Marina de Guerra y Fuerza Aérea- para la seguridad interior de la federación; otro es el deber de los poderes federales -establecido en el artículo 119- de proteger a los estados de la federación contra toda invasión o violencia exterior, lo mismo en caso de sublevación o trastorno interior, siempre que les sea solicitada su intervención por las legislaturas de los estados afectados. Esta facultad solo podrá ejercerse, constitucionalmente, ajustándose a lo dispuesto por los artículos 29 y 129 de la propia Constitución y no a su libre arbitrio como hasta ahora viene sucediendo.

Una última razón de porqué el reconocimiento de la autonomía indígena no desintegra el estado nacional es que para que los pueblos indígenas se separaran de la nación sería indispensable que la misma constitución les reconociera el derecho de secesión, como lo establecía el artículo 72 de la antigua república de la exUnión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, hipótesis que en este caso no se presenta. Esto independientemente de que ningún pueblo indígena tiene dentro de sus demandas algo semejante.

Hay que decir, entonces, que la nación no se fracciona con el reconocimiento de la autonomía indígena sino con su negación, pues se les deja fuera del orden jurídico y del desarrollo del país. Eso enseña la historia, pasada y reciente de muchos países. Es importante no olvidarlo cuando de tomar decisiones se trata.

En conclusión, podemos afirmar que el derecho a la libre determinación es un derecho fundamental de los pueblos, como la libertad lo es del individuo. Se trata de un derecho que no corresponde a cualquier comunidad dentro de un Estado sino a la que reúna características de pueblo.<sup>47</sup> La libre determinación es un derecho que puede ser ejercido de diversas maneras, una de ellas puede ser que el pueblo se reserve el derecho de decidir su destino sin sujetarse a mas leyes que las que él mismo se otorgue, lo cual no se traduce en

---

<sup>47</sup> Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-UNAM, México, 1998, 79-108.



ejercicio de autonomía, sino de soberanía, situación que puede conducir a crear un nuevo estado o a unirse a otro ya existente. En el caso de la autonomía se trata de regímenes especiales que se establecen dentro del marco de estados determinados. Un régimen autonómico no cobra existencia por sí mismo, sino como parte de la vida política y jurídica de un estado y responde a la necesidad de buscar formas de integración política entre el sujeto autónomo y el Estado nacional en el que se desenvuelve basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus comunidades parciales.

En otras palabras no es solo un “dejar hacer” que se concede a los pueblos sino un régimen político jurídico acordado entre los pueblos indígenas y los estados de los que forman parte. El derecho a la libre determinación expresada en autonomía “se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes (de un estado), las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos”.<sup>48</sup>

Bajo estas premisas podemos analizar la forma en que se ha tratado el tema de los derechos indígenas en dos momentos: desde la formación del estado nacional, hasta fines del siglo XX con las políticas de aculturación, asimilación e integración y a principios del siglo XXI, cuando se ha pretendido reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

---

<sup>48</sup> Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991, pp. 150-170.

## EL ESTADO MEXICANO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El Estado mexicano se construyó bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las diversas culturas existentes cuando aquellos invadieron estas tierras con la intención de conquistarlas. El mestizaje se dio, es cierto, pero las culturas indígenas no desaparecieron; solo que después de la independencia de México respecto de la corona española, los mestizos las ignoraron, a pesar que después de 300 años de resistencia seguían conservando sus principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores.

### Los pueblos indígenas en las primeras constituciones nacionales

La cuestión de los derechos indígenas no es asunto de ahora sino bastante añejo. Viene aparejado con las luchas independentistas de la población de la Nueva España por separarse de la Corona española y formar un nuevo Estado, pasando por los “periodos de anarquía” y la consolidación del “nuevo orden”, luchas en las que los pueblos indígenas aportaron una gran cuota de sangre, pero cuando se diseñó el modelo de organización política que prevalecería en el país fueron ignorados por completo por el grupo social dominante que asumió el poder.

A pesar de las promesas contenidas en las proclamas con las que se llamaba a los pueblos indígenas a luchar por la independencia, sobre todo las de Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos y Pavón, líderes de las insurrecciones independentistas que prometían devolverles la libertad, terminar con las castas y devolverles la tierra que era de ellos<sup>49</sup>, la exclusión de los pueblos indígenas en el diseño de la nación comenzó desde los acuerdos para consumar la independencia. En el *Plan de Iguala*, propuesta surgida del viejo orden para poner fin a la guerra que ya alcanzaba once años -desde 1810 hasta 1821-, se estableció la igualdad de todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de

---

<sup>49</sup> Jesús Silva Herzog, *De la historia de México (1810-1938), Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, Tercera edición, Siglo XXI, México, 1985, pp. 12-16.

Europeos, africanos ni indios, reconociendo a todos como ciudadanos con igualdad de derechos, al mismo tiempo que ignoraban la existencia de los pueblos indígenas.

Pero la realidad era más compleja y el poder constituyente no podía eludirla tan fácilmente, pues aparecía por donde menos se lo esperaba. En el Acta Constitucional de la República mexicana de 1824<sup>50</sup> se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y *tribus de indios*, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primera Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.<sup>51</sup>

Esta disposición estaba fuera de contexto, no respondía a una realidad social y por tanto ningún derecho representaba para los pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales, los cuales seguramente eran ajenos a la mayoría de ellos, que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales, que desde entonces eran asediadas por la nueva clase gobernante y agredidos con leyes estatales que impulsaban su fraccionamiento. La única explicación coherente sobre la inclusión de esta disposición en la Carta Magna apunta a que fue copiada textualmente del artículo 1.8.3. de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América, en donde el Estado reconoció *status* jurídico a los indígenas, aún bajo su tutela.<sup>52</sup>

Para mediados del siglo, cuando se discutió la Constitución Federal de 1857 el asunto de los derechos indígenas se había convertido en un problema nacional. Así se desprende de las múltiples intervenciones que se dieron durante su discusión, aunado a la abundante legislación que, como veremos más adelante, se había producido en los estados de la Federación. Sólo que a los grupos políticos de entonces, tanto liberales como

---

<sup>50</sup> Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la república federal mexicana*, SEP-SETENTAS, México, 1974, pp. 115-123.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 125-162.

<sup>52</sup> Bartolomé Clavero Salvador, *Teorema de O'Reilly: Incógnita constituyente en indoamérica*, Centro de Estudios Constitucionales, separata de la revista española de Derecho Constitucional, Madrid, Año 17, Número 49, 1997, p. 44.

conservadores, les pareció más importante enfocar sus esfuerzos a combatir o defender otros asuntos, como fue el de la iglesia y la tierra.

Lo anterior no debe dejar la idea de que el tema no estuvo presente entre los constituyentes de la época. En la sesión del 16 de junio de 1856 el diputado José María del Castillo Velasco, después de describir los estragos padecidos por “una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos”, reivindicó terrenos para el uso común de sus pueblos, así como para reparto entre los individuos que los integraban, aduciendo que era vergonzoso “para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera”; así también exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indigencia”. Además de ello, el diputado Velasco expresó su convicción de que urgía remediar los abusos que sufrían y buscar la manera de mejorar su condición económica, afirmando que “si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes”.<sup>53</sup>

Tres semanas después de expuestas las anteriores opiniones, el diputado García Granados formuló algunas objeciones en materia de justicia en donde se involucró a los pueblos indígenas: desaconsejó la instauración del jurado popular, calificándolo de “planta *ecsótica*” que no podía aclimatarse todavía entre los indígenas porque, según él, no ofrecían ninguna garantía de defensa a las personas que juzgaban.

En la misma sesión Ignacio Ramírez destacó la necesidad de que el proyecto constitucional que se estaba discutiendo se adecuara mejor a las necesidades específicas del país. En ella lamentó que “entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea”. Invitó a los diputados a cambiar su visión del país. “Levantemos –les dijo– ese ligero velo de la raza *mista* que se *estiede* por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos

esforzaremos hoy por confundir en una sola”. Y, a diferencia de quien le antecedió en la palabra, expresó: “Muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un *origen* diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa”.<sup>54</sup>

Una de las últimas intervenciones sobre la materia se dio cuando ya se había iniciado, en lo general, el debate sobre el contenido de la nueva Constitución. El diputado Castellanos aceptó la nobleza de la propuesta hecha por el diputado José María del Castillo Velasco, pero se opuso a ella si antes no se aseguraba que la iglesia quedaría sujeta al poder del Estado, pues en caso contrario –dijo– los “indios regarán la tierra con el sudor de su rostro, trabajarán sin descanso hasta hacerla fecunda, le llegarán a arrancar preciosos frutos, y todo ¿para qué?, para que el clero llegue como ave de rapiña y les arrebate todo, cobrándoles por el bautismo de sus hijos, por celebrar su matrimonio, por dar sepultura a sus deudos”. Y terminaba con una sentencia que cambió el rumbo de la discusión. “Dad a los indios la tierra y dejad subsistentes las obvenciones parroquiales, y no haréis más que aumentar el número de esclavos que acrecienten la riqueza del clero”.<sup>55</sup> Con esta afirmación, la discusión de los derechos indígenas pasó a un segundo plano, centrándose en el problema del clero y su relación con el Estado. Fue así como los derechos indígenas se discutieron pero no se plasmaron en la Constitución que consolidó al Estado mexicano.

### **Los pueblos indígenas durante el siglo XIX**

La declarada igualdad de todos los individuos del país, incluyendo a los indígenas, considerados individual y no colectivamente, no fue obstáculo para que a lo largo y ancho del país, desde Sonora hasta Yucatán, las entidades federativas o departamentos –según que el régimen fuera federalista o centralista– elaboraran una muy diversa legislación, que algunas veces tutelaba a los individuos indígenas sin reconocerles plenamente sus derechos y las más los violentaba, sin que ello quitara el sueño a los liberales o conservadores, quienes siempre los consideraron un lastre para el progreso de la nación y si no los

---

<sup>53</sup> Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *Pueblos indígenas y estado nacional en el siglo XIX*. 1998, pp. 50-52.

<sup>54</sup> *Ibíd.*

<sup>55</sup> *Op. cit.*

exterminaban era porque les servían de mano de obra barata para impulsar el país que ellos estaban diseñando. Unos cuantos ejemplos pueden servirnos para ilustrar la anterior aseveración.

En el estado de Oaxaca el debate sobre los derechos indígenas se remonta a tiempos anteriores a la formación del estado. La Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca, antecesora de su primera Constitución, ya reconocía en su artículo primero que el estado se componía “de todos los pueblos y partidos que antes formaban la provincia de ese nombre”. La disposición se retomó el 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del Estado, la cual estableció en su artículo 5° que para la administración del mismo se dividía en departamentos, partidos y pueblos; estos últimos serían administrados por ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que su población llegara a tres mil “almas” o que sin tenerlas contaran con suficiente ilustración, industria y otras circunstancias particulares que los hicieran merecedores de contar con ese tipo de autoridad.

En alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, el artículo 161 del Código fundamental del Estado establecía: “En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse, con proporción al vecindario”.<sup>56</sup> De esta forma, el estado de Oaxaca reconocía la organización que desde la época de la Colonia asumieron los pueblos indígenas para resistir la opresión española.

La segunda Constitución Política del Estado, la del 15 de septiembre de 1857, estatuyó que la división administrativa de Oaxaca se establecería a través de distritos y municipios. Los pueblos y las repúblicas desaparecieron, pero en cambio se reconoció facultad a los ayuntamientos “para administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia de instrucción primaria”.<sup>57</sup> La importancia de esta disposición no se nota si se desliga del

---

<sup>56</sup> Gustavo Pérez Jiménez, *Las constituciones del estado de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1959.

<sup>57</sup> Gustavo Pérez Jiménez, *op. cit.*

hecho de que el artículo 27 de la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero del mismo año, prohibía a las corporaciones civiles, entre ellas las comunidades, administrar bienes rústicos. Sólo que el gobernador del Estado, Don Benito Juárez, como jurista que era supo entender el verdadero propósito de esa disposición y buscar la salida adecuada para no violentar los intereses de los pueblos. Por cierto, el 2 de julio de 1848, cuando el Congreso del Estado abrió sus sesiones, el indígena zapoteco, portando ya la investidura de gobernador, se dirigió a sus integrantes para defender el derecho de los pueblos indígenas de la entidad para elegir a sus autoridades de acuerdo a su costumbre, la que, afirmaba, “lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración de la justicia”.<sup>58</sup>

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Occidente –compuesto por lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa–, aprobada el 12 de noviembre de 1825, también contenía varias disposiciones referentes a indígenas. Su artículo 4º prohibía la esclavitud, “así como el comercio y venta de indios de las naciones bárbaras”, estableciendo que una ley secundaria podría determinar la indemnización que correspondiera a las personas que se vieran perjudicadas con ello. La libertad de los indígenas tenía un precio, pero los únicos que podían beneficiarse de él eran sus antiguos propietarios.

El artículo 21 de la misma estableció la igualdad de todos los hombres sin importar sus diferencias étnicas, lo cual no fue impedimento para que la fracción VI del artículo 28 determinara como una causa de la suspensión de los derechos ciudadanos “tener costumbre de andar vergonzosamente desnudo”, en alusión a la manera de vestir de los pueblos indígenas que habitaban en el estado. Para evitar algún descontento de los perjudicados con tal norma jurídica, el mismo poder que la dictó prescribió que no tendría efecto hasta el año de 1850. Seguramente en este tiempo pensaban cambiar los hábitos de los indígenas por los suyos.

Finalmente, dicha Constitución, por disposición contenida en su artículo 109, fracción XVIII, facultó al Congreso del Estado y a su Comisión Permanente para “arreglar el trámite de los terrenos de los ciudadanos indígenas, terminar sus diferencias conforme a sus

---

<sup>58</sup> Ángel Pola, *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, Tomo I, Instituto Nacional de Estudios

circunstancias y al sistema actual de gobierno”. En otras palabras, convertir en pequeñas propiedades las tierras que los pueblos poseían en colectivo. Esta disposición se complementó con otra que le seguía, por virtud de la cual el Congreso también podía “dar reglas de colonización conforme a las leyes”<sup>59</sup>, las cuales incluirían la ocupación de tierras que no estuvieran debidamente acreditadas como propiedad de algún particular.

Para dar cumplimiento a lo estipulado en la Constitución del Estado, el Congreso dictó varias disposiciones que en apariencia buscaban crear condiciones para el ejercicio de los derechos de los indígenas, cuando en realidad buscaban violentarlos para romper el régimen de autonomía que conservaban y con ello minar el sistema comunal de propiedad sobre sus tierras, localizadas generalmente en los más fértiles valles, lo que las volvía apetecibles para los colonos blancos deseosos de fincar en ellas sus ranchos y haciendas.<sup>60</sup>

Años más tarde se expidieron leyes y se tomaron medidas para poner en ejecución el mandato constitucional. El 5 de noviembre de 1827 se publicó un decreto en el cual se establecía que “los indios disfrutaban de la gracia de exención de alcabalas de las ventas que hagan de géneros, frutos y efectos de su personal industria y trabajo.”<sup>61</sup> Con esta medida se pretendía desarraigar a los indígenas de sus tierras y mantenerlos en la ciudad. En febrero del año siguiente se decretaron otras medidas con fines similares. Se estatuyó la creación de un partido con ocho pueblos yaquis, con cabecera en el presidio de Buenavista, en donde se estableció un municipio; se impulsó la reedificación de templos y la asignación de párrocos para el adoctrinamiento, milicias para vigilar la seguridad pública “y consolidar la tranquilidad de los pueblos”.

---

Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987, pp. 159-160.

<sup>59</sup> Héctor R. Olea, *Sinaloa a través de sus constituciones*, UNAM, México, 1985, pp. 37-88.

<sup>60</sup> José Antonio García Becerra, *El estado de occidente: Realidad y cisma de Sonora y Sinaloa, 1824-1831*, Colegio de Bachilleres de Sinaloa y Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Sinaloa, México, 1996, p. 98.

<sup>61</sup> *Ibíd.*



El paso trascendental se dio el 30 de septiembre de 1828 al aprobarse la Ley para el Gobierno Particular de los Pueblos Indígenas.<sup>62</sup> El título sugiere que por fin se respetaría el derecho de los pueblos a conservar sus propias formas de organización y gobierno.

Pero la realidad fue distinta. En su artículo primero establecía que “el gobierno cuidará escrupulosamente de que los indígenas sean garantizados en el ejercicio de sus derechos de igualdad, libertad, propiedad y seguridad (...) para que en toda elección sean llamados a votar y ser votados, bien para los empleos consejiles o cualesquiera otro que sean capaces de desempeñar”; lo cual en realidad no constituía un derecho, pues no podían mantener su propio gobierno, más bien se les llamaba a incorporarse a las estructuras estatales. Otro “derecho” en ella contemplado era que los indígenas, como cualquier otro ciudadano, serían tomados en cuenta para integrar la milicia del estado y para el desempeño de empleos de jefes y oficiales, desapareciendo los “capitanes de guerra y los demás cargos militares existentes entre Yaquis, Mayos, Ópatas y Pimas”. Una obligación presentada en forma de derecho acompañada de una medida para dismantelar sus instituciones organizativas propias.

En materia educativa, la ley contemplaba que habría escuelas de primeras letras en todos los pueblos “si fuera posible”, en ellas deberían existir “buenos preceptores adictos al sistema”, quienes además de enseñar a leer, escribir y contar, los deberían instruir en los principios de religión católica y de sus derechos civiles y políticos. En ese mismo sentido, se escogería entre los indígenas que supieran leer y escribir uno de cada tribu para enviarlos a Guadalajara o México, “a instruirse en el método de la enseñanza por el sistema lancasteriano, para que vuelvan a enseñarlo a sus compatriotas con la calidad de preceptores”. La ley no olvidaba a las mujeres y, así, disponía que se establecieran, donde se pudiera, “escuelas para la enseñanza de las niñas, á quienes á más de leer y escribir, se les enseñará á coser, labrar o bordar, y todo el aseo propio de su *secso*”.<sup>63</sup> Estas

---

<sup>62</sup> Decreto No. 88 del 30 de septiembre de 1828, citado en: José Antonio García Becerra, *El estado de occidente: Realidad y cisma de Sonora y Sinaloa, 1824-1831*, Colegio de Bachilleres de Sinaloa y Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Sinaloa, México, 1996, pp. 102-103.

<sup>63</sup> *Ibíd.*

disposiciones buscaban la desaparición de las culturas de los pueblos indígenas para que sus integrantes asumieran la dominante, llamada cultura nacional sin serlo.

Junto con la anterior ley se aprobó la Ley para el Repartimiento de Tierras de los Pueblos Indígenas, reduciéndolas a Propiedad Particular.<sup>64</sup> Como en el caso anterior, se simuló protección a los derechos indígenas cuando en realidad se les despojada de ellos. En sus primeros artículos establecía la obligación del gobierno de dar amparo y protección a los indígenas para que se les restituyeran o reemplazaran los terrenos de los que habían sido despojados de manera violenta o a título vicioso, para establecer enseguida disposiciones en contra de la propiedad comunal.

El 14 de octubre de 1830 el Estado de Occidente se fraccionó dando origen a lo que hoy son los estados de Sonora y Sinaloa. En la primera Constitución de Sonora como estado soberano también se introdujeron algunas referencias a los indígenas. En la exposición de motivos las autoridades se lamentaban por la situación del estado. Su diagnóstico era que estaba “entronizada la ignorancia, reducidos a escombros y cenizas los más de sus pueblos y haciendas por efecto de la guerra desoladora que estalló en su interior el 25 de octubre de 1825, rodeada de una multitud de tribus indígenas incivilizadas, amenazados por los bárbaros de las partes más altas, sin fuerza, sin comercio considerable, falta de intelectos hacendarios y obstruidas o paralizadas casi todas las fuentes de su prosperidad.”<sup>65</sup>

En otras palabras, para la clase gobernante el atraso de la entidad era culpa de los indígenas y a fin de superarlo se tomaron medidas. El artículo 36 de la Constitución otorgó facultades exclusivas al Congreso para “dictar leyes y reglamentos para establecer el gobierno interior de los pueblos de indígenas, de la manera más análoga y conveniente a su situación, circunstancias y costumbres; arreglar los límites de sus terrenos y dictar cuanto crea conducente a terminar sus diferencias”. Complementaba esta disposición el contenido del artículo 59, el cual preveía que “para el establecimiento de las autoridades locales de los

---

<sup>64</sup> *Loc. cit.*

<sup>65</sup> Manuel Corbalá Acuña, *Sonora y sus constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992, pp. 29-59. También: Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva, *Insurgencia y autonomía: Historia de los pueblos Yaquis, 1821-1910*, CIESAS-INI, Colección: Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, 1996, p. 88.

pueblos indígenas, el Congreso se arreglará a sus circunstancias, exceptuándolas, si conviniese, de algunos o algunas de las bases que se prescriben en los artículos precedentes.”<sup>66</sup> Los artículos a que hace mención estaban referidos a la organización de los ayuntamientos.

Lo mismo puede decirse del estado vecino. La Ley de Colonización del Estado de Chihuahua, promulgada el 26 de mayo de 1825, en su artículo 21 ordenó que los terrenos despoblados que pertenecieran a los pueblos indígenas se repartieran gratuitamente entre los miembros de los propios pueblos que carecieran de ellos, y en caso de que todos las tuvieran se vendieran y con su producto se constituyera un fondo de la comunidad. La propia ley prescribió que las tierras baldías de la Alta Tarahumara se poblaran con colonos que instruyeran y civilizaran a los indios. Otra ley, promulgada el 10 de octubre de 1833, ordenó que se respetaran las tierras que se habían concedido a los indios, debiendo repartirse en parcelas, incluyendo entre los beneficiados a las demás “castas que estuviesen enlazadas con los indios de cada pueblo.”<sup>67</sup>

Igual suerte corrieron las tierras de las comunidades indígenas de Veracruz, cuya repartición se ordenó en el año de 1826; un año antes, el gobierno de Zacatecas había hecho lo mismo con las tierras del fundo legal de los ayuntamientos, medida que fue ratificada el 30 de mayo de 1834. Puebla no se quedó atrás y en el año de 1828 decretó la repartición de aguas y tierras del común, aunque la medida nunca llegó a publicarse.<sup>68</sup>

Otro caso importante se dio en el estado de Jalisco. Ahí el desmembramiento de los territorios y el despojo de las tierras de los pueblos indígenas se vivió con bastante intensidad antes de la independencia de México y continuó después de ella. El 27 de febrero de 1821 se publicó una *Instrucción para la división de las tierras en forma de propiedad privada*; el 8 de marzo se puso en vigencia un reglamento sobre la materia que

---

<sup>66</sup> *Op. cit.*

<sup>67</sup> Moisés González Navarro, “Instituciones indígenas en el México independiente”, en: Alfonso Caso y otros, *La política indigenista en México*, Tomo I, Primera reimpresión, INI-Conaculta, 1991, pp. 221-222.

<sup>68</sup> Moisés González Navarro, *op. cit.* p. 222.

data de 1794 y un artículo sobre la materia de las Cortes de Cádiz de 1812, relativo al mismo asunto.

La Diputación Provincial de Guadalajara intentó poner orden entre tantas disposiciones y el 5 de diciembre de 1822 promulgó una *Instrucción para el arreglo de los Ayuntamientos de su Distrito, en el uso de los terrenos comunes en el fundo legal de cada pueblo*. Diversos artículos de este documento hacían referencia a la adquisición del dominio pleno de las parcelas indígenas ocupadas dentro de la zona fincada, es decir, de solares. El primero de ellos expresaba que “ningún indio será perturbado en la posesión en que esté de sus tierras, sean muchas o pocas, grandes o pequeñas, adquiridas por compra, repartimiento, cambio, donación, herencia u otro justo título, sea que las cultive por sí mismo, las tenga ociosas o las haya dado en arrendamiento”. Distinto era el contenido del artículo siguiente que expresaba: “Todas las demás tierras del común se arrendarán en subasta pública, rematándose en el mejor postor.”<sup>69</sup> La ley, como se ve, sólo protegía la propiedad privada de los indígenas, como cualquier otra, al mismo tiempo que atentaba contra la propiedad colectiva de los pueblos a que pertenecían las personas cuyos derechos decía proteger.

El primer Congreso Constitucional del Estado de Jalisco votó el 12 de febrero de 1825 el decreto No. 2, que en su artículo 1º establecía: “A los antes llamados indios se declaran propietarios de las tierras, casas, y solares que poseen actualmente en lo particular sin contradicción en los fundos legales de los pueblos o fuera de ellos”.<sup>70</sup> Con esta disposición la máxima representación del poder primero desconocía la existencia de los pueblos indígenas y después reconocía la propiedad de sus integrantes; aunque no dentro y fuera del fundo legal, como originariamente dispuso, sino sólo dentro, pues así lo mencionaba la legislación reglamentaria, reduciendo lo que disponía otra norma superior.

Otro decreto, el 481, con fecha del 26 de marzo de 1833, proclamó que “los ayuntamientos constitucionales, desde su instalación sucedieron a las comunidades de indígenas en todas sus propiedades que a éstas pertenecían por cualquier título, menos en aquellas que se

---

<sup>69</sup> Jean Meyer, *La tierra de Manuel Lozada*, CEMCA-Universidad de Guadalajara, Colección de Documentos para la Historia de Nayarit, México, 1989, pp. 37-38.

<sup>70</sup> *Ibid.*

redujeron a dominio particular.”<sup>71</sup> Se pretendía, asimismo, que para el 31 de diciembre de 1834 todos los propietarios recibieran sus títulos de propiedad y los ayuntamientos incorporaran a su patrimonio las tierras y fincas que les tocaban, después de despojar a los indígenas.

Si mal les iba a los indígenas con los liberales en el poder, con los conservadores no sería mejor. El 17 de abril de 1849 el Congreso del Estado publicó el decreto 121, que en su primera disposición expresaba que “las fincas rústicas y urbanas compradas por los indígenas, y las adquiridas por cualquier justo y legítimo título, que hasta el día se conozcan con el nombre de comunidades, son propiedad de ellos desde el 29 de septiembre de 1828 que se publicó el decreto 151 y demás concordantes”. Congruente con esto, el artículo tercero del decreto reconocía que “los indígenas son, en consecuencia, partes legítimas para reclamarlas a fin de que se les apliquen y dividan respectivamente en los términos que dispone la presente ley”. En el mismo documento se pretendía que ese mismo año terminara el problema agrario, pero para 1852 todavía no tenía visos de cumplirse.

El 20 de octubre de 1853 los poderes departamentales consultaron a los centrales para saber qué tan válida seguía siendo la legislación jalisciense aprobada durante los gobiernos liberales y la respuesta les llegó el 3 de diciembre de ese mismo año. En ella se decía que “cuando se proyectó en el Departamento de Jalisco repartir a los indígenas las tierras de comunidad se trató de hacerles un beneficio libertándoles de cierta especie de tutela a que estaban sujetos. Pero la experiencia ha enseñado que esta medida ha producido resultados enteramente contrarios y que los indígenas ni gozaban los provechos de los bienes de comunidad. Ni lograban la propiedad particular de los mismos bienes que han ido desapareciendo pasando a manos codiciosas y rapaces”.

“Sería imposible –según explicando la respuesta– hacer una variación respecto a las enajenaciones que se hayan hecho hasta el día y esto es cosa que ya no tiene remedio, pues por el contrario, sería peor el mal que se hiciera queriendo destruir lo practicado. Mas por el contrario, si se dejaran correr las cosas por el camino que señala el Departamento de

---

<sup>71</sup> *Loc. cit.*

Jalisco, no se haría más que continuar el desorden que tan claramente demuestra aquel gobierno”.

Después de esta interpretación, propuso adoptar un “medio prudente” para atender el asunto, mismo a que su juicio debería consistir en derogar el decreto del 17 de abril de 1849 dejando subsistentes los actos practicados conforme a él hasta fecha en que se llevara a cabo.<sup>72</sup>

El gobierno local hizo caso omiso de la recomendación del centro y el 30 de enero de 1854 dio la orden de continuar repartiendo “sin abuso”. El 31 de julio del mismo año, el Presidente de la república, Antonio López de Santa Anna ordenó restituir a los pueblos, villas y ciudades las tierras usurpadas, y un mes después, el 30 de agosto, giró una orden contraria suspendiendo el repartimiento. Después vendría la Revolución de Ayutla y con ella una nueva Constitución Federal que pondría fin al problema, desconociendo el derecho de los indígenas a existir como pueblos con derechos colectivos.

El estado de Chiapas fue otro caso interesante, donde bajo pretexto de protección a los derechos indígenas, en realidad se violentaron. Una ley promulgada por el Congreso Constituyente el 18 de agosto de 1824, que establecía las bases para la enajenación de las tierras indígenas, fue el modelo para que el Congreso chiapaneco promulgara la propia, el 1 de septiembre de 1826. Aduciendo la necesidad de sacar a la agricultura del abandono en que se encontraba, en dicha ley se estableció que “todos los terrenos baldíos o nacionales y de propios, excepto los ejidos de los pueblos, se reducirán a propiedad particular.” Para ello los terrenos baldíos y nacionales serían “denunciados ante los Prefectos y Subprefectos, y vendidos por los mismos en grandes o pequeñas porciones o dinero contado o a plazo cierto bajo de buenas finanzas. Si no se pudieren enajenar así, se darán a censo reservativo, y en este caso el capital podrá ser redimido en parte, y el censatario pagará, entre tanto no adquiera la propiedad absoluta del terreno, la pensión moderada de dos por ciento de los que reconociere, y el uno y medio, si hiciese casa y poblare la suerte”. Asimismo, los terrenos propios serían “vendidos o dados a censo reservatorio conforme al artículo anterior

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

por los respectivos Ayuntamientos, si fueren baldíos o no estuvieren poseídos con título hábil. Si estuvieren con dicho título, pagarán los poseedores el canon que anteriormente se hubieren obligado; podrán dirimir el capital en partes y adquirirán la propiedad exclusivamente según prescribe la ley”. Por último, se dispuso que “en la venta de los terrenos mencionados serán preferidos los actuales poseedores, sin admitirse pujas. Se admitirán éstas en los no poseídos”.<sup>73</sup>

Aunque aparentemente se les protegía, en realidad las tierras de las comunidades indígenas fueron perjudicadas con este decreto, dado que más fácilmente podían ser declaradas ociosas, o porque no podían demostrar sus derechos sobre ellas con títulos que reunieran los requisitos exigidos en la nueva legislación. La situación empeoró cuando el 1 de septiembre del año siguiente, el Congreso del Estado emitió un nuevo decreto que complementaba el anterior. En él se establecía que en tanto se establecieran los prefectos y subprefectos, el cumplimiento de la ley se sometería a los jueces de primera instancia y que el *máximum* del valúo de cada caballería de tierra sería de diez y ocho pesos y el *mínimum* de seis.

Además, en él se estipuló que “los ejidos de los pueblos se medirán antes de procederse a la venta de los baldíos comarcanos; y los parajes, que a su fertilidad u otros motivos elijan los Ayuntamientos, oyendo previamente a sus respectivos pueblos”. Entre las reglas que se adoptaron para ello se decía que “a los pueblos que tengan hasta mil almas se les designará por ejidos media legua en cuadro; a los que pasando de mil se aproximen a tres, una legua; a los que llegaren a seis, una y media; y excediendo de éste, dos leguas”.<sup>74</sup> Ahí mismo se exigía que “para tener derecho de posesión en los terrenos se necesita haberlos ocupado un año antes del 1 de septiembre de 1826, en que se dio la ley”.

Más si con estas disposiciones las tierras indígenas no encontraban protección plena, menos la encontraron después del 19 de enero de 1844, cuando el gobernador del estado las modificó para simplificar y reducir los requisitos de compra. Las nuevas disposiciones,

---

<sup>73</sup> “El Congreso del estado de Chiapas decide poner en venta las tierras (supuestamente ociosas)”, en: Jan De Vos, *Vivir en frontera: La experiencia de los indios de Chiapas*, CIESAS-INI, Colección Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, 1994, p. 250.

<sup>74</sup> “El Congreso del estado de Chiapas decide sobre el tamaño que pueden tener los ejidos de los pueblos indios”, en: Jan De Vos, *Op. Cit.*

entre otras cosas, decían que “en la medida de los ejidos de los pueblos se atenderá la posesión de treinta años, si el poseedor lo solicita, y comprobare haber denunciado el terreno en el año de 1830 por lo menos y se prestare a hacer un servicio pecuniario a la hacienda pública de un quince por ciento sobre el valor de los terrenos que mida”.

Al mismo tiempo, se dispuso que “cuando a juicio del Gobierno el pueblo resultare en alguna manera perjudicado por la prevención del artículo anterior, se le medirá una tercera parte más del terreno que según su población le corresponda”, y “si al romper la medida de terrenos nacionales o en su discurso hubiere reclamo, el interesado presentará los documentos en que apoya su derecho. La persona, a cuya solicitud se estuviere practicando la medida, los revisará, y si a pesar de ellos insistiere en que continúe, se verificará por el rumbo que designe, quedando sujeto a las resultas del juicio”.<sup>75</sup>

Con semejantes disposiciones, las tierras comunales de los pueblos indígenas fueron afectadas porque colindaban con las haciendas cuyos propietarios estaban ansiosos de despojarlos de ellas. Con el propósito de conservar sus propiedades, los indígenas comenzaron a construir sus casas en ellas buscando poder demostrar legalmente su ocupación, pero tres años más tarde, en 1847, el Congreso del Estado emitió una ley que los obligaba a concentrarse en sus poblados.

Por ese tiempo se presentaron varios intentos de rebeliones indígenas. Con el fin de apaciguar los ánimos, el gobernador del estado emitió el 9 de junio de 1849 un decreto que concedía a los indígenas “el permiso para adquirir terrenos por título de compra u otro legítimo” y restituir así sus diezgadas propiedades. También establecía el derecho de los indígenas para aceptar o rechazar libremente el servicio, el cual en todo caso estaría limitado a dos días de trabajo al mes para los campesinos reducidos a baldíos por la privatización de sus tierras, y a cuatro para los que hubieran entrado a trabajar como tales de forma espontánea. Sólo que dicho decreto nunca entró en vigencia por la oposición de los terratenientes.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> “La asamblea departamental de Chiapas decreta sobre las condiciones de la venta de las tierras (supuestamente) ociosas”, en: Jan De Vos, *Op cit.*

<sup>76</sup> Jan De Vos, *op. cit.*, p. 167.



Junto a ese tipo de legislación que simulaba proteger los derechos indígenas cuando en realidad atentaba contra ellos, hubo otra que no ocultaba sus fines. En Hidalgo las medidas comenzaron a tomarse inmediatamente después de pactada la independencia con España. El 14 de febrero de 1822 se decretó la Ley de Municipalización que buscaba homogeneizar el ayuntamiento español y el cabildo indígena bajo la figura del municipio único. El día 21 del mismo mes y año la Junta Provisional Gubernativa suprimió las contribuciones privativas de los indios al considerar que ya no tenían ningún objeto, pues se aplicaban al pago de defensores en la Audiencia y ésta había desaparecido. Finalmente, el 17 de septiembre del mismo año se dispuso la desaparición de la categoría de indios, quedando sujetos a las leyes que regirían para todos los ciudadanos.<sup>77</sup>

Yucatán es otro caso donde también se intentó desaparecer a los indígenas por decreto. En la Constitución Política del año de 1841 se confirmó el derecho de ciudadanía a todos sus habitantes, mestizos e indígenas, pero privando a estos últimos de sus antiguas formas de organización y suprimiendo las repúblicas de indios, que se habían reconocido con carácter interino por decreto del 26 de junio de 1824. En septiembre de 1868 se decretó la desaparición definitiva de las repúblicas de indios, con el argumento de que eran “reliquias vergonzosas del antiguo régimen colonial”. Al año siguiente el estado de Campeche también declaró inexistentes esas mismas instituciones, argumentando que “todos los ciudadanos somos iguales ante la ley”.<sup>78</sup>

Los anteriores ejemplos de legislación estatal demuestran cómo de muy diversas maneras, según las condiciones y necesidades de cada región y los intereses de los grupos dominantes, la igualdad de todos los mexicanos sólo sirvió para despojar a los indígenas de la suya. Si bien esto se reflejaba con bastante nitidez en la propiedad de la tierra, también se daba en otros ámbitos. Uno de ellos era el ejercicio de los derechos políticos, sobre lo cual la mayoría de las constituciones estatales establecieron restricciones, igual que las

---

<sup>77</sup> Rina Ortiz Peralta, “Inexistentes por decreto: Disposiciones legislativas sobre los pueblos indios en el siglo XIX. El caso de Hidalgo”, en: Antonio Escobar O., *Indio, nación y comunidad en el México del Siglo XIX*. CIESAS-CEMCA, México, 1993, pp. 153- 169.

<sup>78</sup> Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López: *pueblos indígenas y estado nacional en el siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, pp. 56-59.

federales. Por guardar estado de sirviente doméstico, se restringieron los derechos del indígena para elegir y ser electo en los estados de México, Occidente, Chihuahua, Durango, Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Tabasco y Oaxaca, otro tanto se hizo en Coahuila, Texas, Nuevo León, Tamaulipas, Jalisco y Zacatecas, pero por no saber leer y escribir.<sup>79</sup>

### **Los derechos indígenas en la época posrevolucionaria**

Cuando estalló la revolución de 1910 en contra de la dictadura porfirista, los pueblos indígenas se fueron a la lucha atraídos por los diversos planes políticos lanzados por los distintos grupos que se disputaban el poder, mismos que incluían entre sus propuestas la devolución de las tierras a sus legítimos dueños y prometían crear mecanismos de ejercicio del poder local. Entre los documentos políticos más importantes de la época se encontraban el Programa del Partido Liberal Mexicano; el Plan de San Luis Potosí, del Partido Antirreeleccionista de Francisco I. Madero; el Plan de Ayala del Ejército del Sur, comandado por el General Emiliano Zapata, y el Plan de Guadalupe, del Ejército Constitucionalista.<sup>80</sup>

Las propuestas fueron tentadoras pero al final no respondieron a las expectativas de los pueblos indígenas: el derecho de restitución de la tierra de la cual fueron despojados, o de dotación cuando no pudieran demostrar su propiedad, lo plasmó el Congreso Constituyente en el artículo 27 de la norma suprema elaborada en Querétaro el año de 1917<sup>81</sup>, mas no con sus características de territorialidad sino en calidad de ejido o comunidad agraria. Además de esto, en el mencionado artículo se reservó para la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas, con lo cual mantuvo el principio del derecho de conquista, esgrimido por la Corona española en el siglo XVI para justificar la usurpación de las tierras indígenas. Pero si en aquel tiempo dicho principio se justificó por ser los que detentaban el poder unos invasores que se imponían por la fuerza, no se justificaba ahora que los indígenas habían

---

<sup>79</sup> Moisés González Navarro, *op. cit.*, pp. 209-210.

<sup>80</sup> Los planes y programas más importantes expedidos antes de la Revolución mexicana se encuentran, entre otros muchos lugares, en: de Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, Vigésima edición, Porrúa, 1997, pp. 721 a 744.

<sup>81</sup> “El artículo 27 de la constitución de 1917”, *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Segunda edición, Tomo IV, Manuel Porrúa, S. A., México, 1978, pp. 640-702.

participado en la guerra para recuperar sus tierras, y debió el Congreso atenerse al principio de los derechos adquiridos, por haber ocupado los indígenas estas tierras antes que otros que reclamaran igual derecho, es decir antes de que se formara el Estado que ahora desconocía sus derechos.

El argumento fue que el Estado necesitaba regular la propiedad privada para evitar la formación de latifundios, lo cual era correcto. El error estuvo en no diferenciar la propiedad privada, social o pública, de la indígena que respondía a otras lógicas, y en encasillarlas en el mismo modelo. El problema pudo atenderse sin disputarle a la Nación de la propiedad originaria de las tierras y aguas, con establecer algunas modalidades de protección a las tierras y territorios indígenas, como considerar causa de utilidad pública la conservación de los territorios indígenas y un derecho preferencial de éstos para adquirir tierras que les fueran indispensables para su desarrollo. Pero nada de eso se hizo porque no hubo voluntad para atender a fondo las demandas indígenas.

Asimismo, el ejercicio del poder local se concentró en el municipio, declarándolo base de la organización política del país, prohibiendo cualquier forma de organización local diversa, lo mismo que la existencia de un poder intermedio entre el poder municipal y los gobiernos estatales o federales.<sup>82</sup> Ciertamente es que con esta medida se buscaba terminar con las nefastas jefaturas del porfiriato que restringieron los derechos políticos de los mexicanos, pero lo correcto hubiera sido distinguir entre éstas y los gobiernos propios de los pueblos indígenas para no dejarlos en la ilegalidad, condenados a desaparecer.

Las anteriores soluciones no atendían a las necesidades de los pueblos indígenas y por lo mismo no resolvían sus problemas. En primer lugar, la vía legal para que los pueblos indígenas accedieran a la tierra era la comunidad agraria o el ejido, pero ni todas las comunidades agrarias que se constituyeron fueron indígenas ni todas las comunidades indígenas eran agrarias; al lado de ellas también existieron y existen comunidades agrarias formadas por mestizos, lo mismo se encuentran pueblos indígenas que por una u otra razón quedaron dentro del régimen agrario ejidal o de la pequeña propiedad.

---

<sup>82</sup> “El artículo 115 de la constitución de 1917”, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 293-425.

Por otro lado, el municipio se constituyó tomando en cuenta las relaciones que los grupos de poder locales establecieron con el poder regional, del estado y aun el nacional, pero nunca atendiendo a las condiciones de los pueblos indígenas. Todavía más, al constituirse los municipios se les despojó prácticamente de todos los poderes que antes había ejercido, reservándoles sólo los servicios públicos. Por eso hoy en día todavía los pueblos y comunidades indígenas reclaman la devolución de sus tierras y el reconocimiento de sus territorios; al mismo tiempo que luchan por espacios de poder en dónde desarrollarse como pueblos, como sujetos de derechos colectivos. En conclusión, la Constitución de la República emanada de la Revolución de 1917, aún cuando ha sido calificada de muy avanzada en derechos sociales, siguió ignorando nuestra existencia en el país y sólo legisló sobre nuestro derecho de acceso a la tierra.

Terminada la Revolución mexicana, el nuevo Estado surgido se dio cuenta de que la desaparición de nuestros pueblos había sido una falacia y se propuso hacerla efectiva integrándonos a la cultura nacional, para lo cual impulsó una política de Estado que con el nombre de indigenismo buscaba terminar con nuestra cultura para integrarnos a la dominante.

Para hacerlo crearon una serie de instituciones que se dedicarían a atendernos, sobre todo a partir de una política de asistencialismo social y protección, como menores de edad. En el diseño de estas instituciones no se les consultó sobre sus necesidades, ni se les tomó en cuenta para su administración y funcionamiento; porque no se partía de reconocer que eran pueblos con derechos a una existencia diferenciada, sino minorías culturales que con el tiempo deberían desaparecer. Estas políticas, aún cuando no impactaron en nuestra Constitución Federal, no pueden pasarse por alto.

Una de las primeras instituciones para indígenas fue el Departamento de Educación y Cultura, creado en 1921 al reestructurarse la Secretaría de Educación Pública que se había creado en ese mismo año; en abril de 1923 se establecieron las Casas del Pueblo, cuyo fin era mejorar la situación de las poblaciones indígenas. Plutarco Elías Calles impulsó la

creación del Internado Nacional de Indios y en 1932 se formó la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, con el fin de estudiar la posibilidad de integrar a los purépechas de la región a la vida nacional.

Durante el periodo del gobierno del general Lázaro Cárdenas se consolidó la política de integración indígena. En el año de 1937 se creó el Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública; a él se incorporaron los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena. En 1938 estos centros pasaron al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos en Centros de Capacitación Económica. Su objetivo fue brindar capacitación en técnica agrícola e industrial a indígenas. Una de las últimas actividades indigenistas del presidente Lázaro Cárdenas fue el impulso a la realización del Primer Congreso Indigenista, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en el año de 1940. A partir de ese evento se decidió la creación del Instituto Indigenista Interamericano (III) y los órganos similares de cada uno de los Estados.<sup>83</sup>

En el mes de diciembre de 1948 se creó el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo público descentralizado del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas de México. Durante los primeros años sus actividades se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como la coordinación con programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas. Con el paso de los años el INI fue asumiendo en los hechos funciones más operativas debido a la omisión de otras instituciones federales y estatales que atendieran las necesidades de los pueblos indígenas. El Instituto creció tanto que en los años noventa su estructura estaba diseñada para atender 23 estados de la República a través de 96 Centros Coordinadores Indígenas, organizados por 21 delegaciones estatales y 12 subdelegaciones. En el año de 1992 el INI dejó de ser dependiente de la Secretaría de Educación Pública y pasó a formar parte de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Carlos Duránd Alcántara, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, Universidad Autónoma de Chapingo, México, 1994, pp. 113-114.

<sup>84</sup> *Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, p. 27.

Esta situación continuó por muchos años, sin reconocimiento constitucional de los derechos de pueblos indígenas, hasta que en el país se abrieron pequeñas ventanas hacia el exterior y pudimos encontrar algunas ramas de donde asirnos. En el año de 1988 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sometió a consulta de los Estados que la integran, México incluido, la posible revisión del Convenio 107 relativo a poblaciones indígenas y tribuales y tras obtener la opinión favorable de estos, al año siguiente aprobó el *Convenio 169* relativo a Pueblos Indígenas y Tribuales en Países Independientes<sup>85</sup>. Como se expuso en el capítulo primero de esta obra, el Senado de la República lo ratificó el 11 de julio de 1990 y el titular del Poder Ejecutivo Federal depositó dicha ratificación ante el Director General de la OIT el 4 de septiembre de 1990, con lo que entró en vigor al año siguiente.

Como consecuencia de lo anterior el gobierno federal quiso aprovechar que en octubre de 1992 se cumplían 500 años del “descubrimiento” de América y para festejarlo promovió reformas al artículo cuarto de la Constitución Federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos sus derechos. Eso fue lo que se nos dijo, pero en el decreto del 28 de enero de 1992<sup>86</sup>, lo que se publicó fue una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtiene su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas. El reconocimiento que se hacía en esa norma era como componente de la pluralidad cultural de la nación, y sólo de manera indirecta se podía establecer la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Es mas, la propia norma jurídico-constitucional restringía los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas a los de carácter cultural, y solo aquellos que una ley secundaria llegara a establecer eventualmente. Se continuó en la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de su derecho a la seguridad de su existencia y su desarrollo futuro.

Lo mismo que con el artículo cuarto sucedió con la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 constitucional, reformado por decreto del 6 de enero de 1992, en el cual se

---

<sup>85</sup> Magdalena Gómez, *Derechos indígenas: Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.

<sup>86</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

establece que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas”<sup>87</sup>. En primer lugar esta norma desconoce la condición de pueblos a los indígenas reduciéndolos a minorías. Esto que en lenguaje común pudiera parecer una nimiedad, para el derecho es muy importante porque a las minorías deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, política, cultural y social, que son los derechos reconocidos en el sistema internacional hace bastante tiempo.

Al mismo tiempo que se desconocía al sujeto colectivo de derecho en el artículo 27 de la Constitución mexicana el presunto derecho reconocido en ella se convertía en simple expectativa que la ley encargada de protegerlo lo desaparecía. En efecto, la Ley Agraria reglamentaria de esta disposición constitucional en su artículo 106 prescribe que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción séptima del artículo 27 constitucional”<sup>88</sup>. El absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena que ella que proteja un derecho, pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente. En términos coloquiales, la Constitución Federal pone, la ley reglamentaria de ella dispone, mas sin voluntad política de los gobernantes todo se descompone.

Después de la reforma constitucional se reformaron algunas leyes federales y estatales. Entre ellas las que impactan materias de acceso a la justicia penal, sobre derechos agrarios y recursos naturales, culturales y en materia administrativa. En el primer caso se incluyeron los Códigos Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la república en materia del Fuero Federal y Federal de Procedimientos Penales. En referencia a derechos sobre recursos naturales se modificaron las leyes General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Agraria y sus reglamentos, así como la Forestal. Asimismo, relativos a derechos culturales se reformaron las leyes General de Educación y su reglamento y la Federal de Derechos de Autor. Por último, en materia

---

<sup>87</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

administrativa se contempla la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Solo que en esta legislación a los pueblos indígenas se les sigue negando el derecho de decidir por ellos mismos su futuro, tratándolos como si no existieran, y cuando se les reconocen algunos derechos se hace desvirtuando su carácter de pueblos, como si fueran minorías a las que hay que ayudar a que se integren a la “cultura nacional” y por ese camino desaparecerlos.

Además de las insuficiencias de las leyes, ninguna institución de gobierno se reformó para hacer posible su ejercicio, por lo que quedaron en letra muerta. Dos ejemplos: la legislación penal se reformó desde el año de 1985, incorporando el derecho del indígena procesado a contar con un traductor o intérprete y a que se tomen en cuenta sus usos y costumbres, pero hasta la fecha no existe institución alguna que preste estos servicios, y los jueces carecen de todo conocimiento sobre los usos y costumbres. Asimismo, la legislación sobre derechos de autor incorporó, a principios de la década de los noventa el derecho de las comunidades indígenas a registrar sus obras, sin embargo, en la Dirección General de Derechos de Autor no realizan dicho trámite porque no existe una sección para ello.

Los Estados de la Federación no se quedaron atrás. Las modificaciones legislativas en los Estados comenzaron con la década y aumentaron poco después de la adición del primer párrafo al artículo cuarto de la Constitución Federal, para incluir una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena* había doce constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos para indígenas. Dos de ellas -Oaxaca y Chihuahua- rebasaron lo restringido de las disposiciones de la Constitución Federal; y las diez restantes- Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Estado de México y Durango- se ciñeron a ella, con las respectivas modalidades del caso. Guerrero es un caso atípico pues aunque su Constitución contiene algunas referencias a la materia, las reformas se introdujeron antes que en la Constitución Federal. Lo paradójico del caso es que siendo

---

<sup>88</sup> *Ley agraria*, Anaya editores, México, 1993, p. 43.



una de las que iniciaron los cambios en los estados, siga siendo la más atrasada de todas.<sup>89</sup> Oaxaca, en cambio desarrolló una reforma sin precedentes en todo la República, al grado que además de la Constitución política del Estado se reformaron doce leyes más para incluir derechos indígenas y se aprobó una ley específica en la materia.<sup>90</sup> Pero si ni la Constitución Política ni la legislación federal reconocieron plenamente a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, mal lo podían hacer las entidades federativas, pues al estar acotadas por aquella, ninguna validez tendrían sus disposiciones.

Esta era la situación de los derechos de los pueblos indígenas durante los primeros años de la década de los noventa. Dicho de manera tan general como aquí se ha expuesto tal vez no exprese lo dramático que en realidad resultaba esta exclusión. Para darse una idea de ello es importante recordar que entre las razones del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional estaba la exigencia del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. De los resultados de ello nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

---

<sup>89</sup> Francisco López Bárcenas, “La diversidad mutilada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la Federación Mexicana”, en: Gabriel García Colorado, *El derecho a la identidad cultural*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 1999.

<sup>90</sup> Francisco López Bárcenas, “Constitución y derechos indígenas en Oaxaca”, *Cuadernos Agrarios*, Núm. 16, Nueva época, México, 1998.

## LA REBELIÓN ZAPATISTA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Igual que el año de 1992 representa una fecha histórica para el despertar de los pueblos indígenas y sus organizaciones en América Latina, 1994 marca el de los indígenas mexicanos, que desde entonces y hasta la fecha no han cesado de tomar conciencia de su situación de colonialismo y de luchar por emanciparse y construir su propio destino. Ciertamente, aquí no se trata de recordar la llegada del invasor a colonizarlos para repudiar ese hecho y a partir de ahí reafirmar su identidad, diferente frente a la sociedad dominante, sino de la irrupción violenta en la escena política del país del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, compuesto mayoritariamente por indígenas, que gracias a su valor y arrojo los pueblos indígenas se descubrieron excluidos de una sociedad que se declara multicultural pero actúa como si no lo fuera; así la exclusión y la discriminación se convirtieron en armas de lucha porque para superarlas buscan su reconocimiento como seres iguales pero diferentes, para acceder a una vida en libertad, con justicia y dignidad.

Muchas cosas han cambiado de entonces a la fecha y seguramente muchas otras cambiarán, pues todavía no se libran las batallas decisivas. Un espacio en donde se ha reflejado la lucha es en materia de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos. En el periodo que va del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional a la reforma constitucional aprobada en el 2001 se elaboraron once propuestas de reformas a la Constitución Federal, que son las siguientes:

1. Una del Instituto Nacional Indigenista.
2. Una de la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía
3. Una que se conoció genéricamente como de “San Andrés” en referencia al nombre del municipio chiapaneco en donde se firmaron los primeros acuerdos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, sin que se supiera bien de dónde salió o quien la elaboró.
4. Una propuesta que la Secretaría de Gobernación “filtró” durante la primera celebración del Congreso Nacional Indígena (CNI), en octubre de 1996.

5. Una propuesta del Congreso Nacional Indígena, elaborada por mandato de su primera Asamblea y aprobada en la comunidad de Milpa Alta en noviembre de 1996. Después se abandonaría para apoyar la de la COCOPA, como un gesto de buena voluntad para apoyar el proceso de paz en Chiapas.
6. La propuesta de la COCOPA elaborada en noviembre de 1996.
7. La contrapropuesta del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA cuando el EZLN ya la había aceptado.
8. Otra propuesta aparecida en el Semanario *Proceso*, sin autor pero atribuida a la Secretaría de Gobernación.
9. La iniciativa de reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígena presentada al congreso de la Unión por el Partido Acción Nacional, el 12 de marzo de 1998.
10. La iniciativa de reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas, enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, el 15 de marzo de 1998.
11. La iniciativa de reformas constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena presentada al Congreso de la Unión el 28 de marzo de 1998.

De estas iniciativas cuatro se convirtieron en iniciativas de reformas a la Constitución y fueron enviadas al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación. Resulta paradójico que de todas esas iniciativas, la elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que se sustenta en los *Acuerdos de San Andrés*, suscritos entre el gobierno federal y el EZLN, cuenta con el consenso del movimiento indígena nacional y la simpatía de una gran franja de la sociedad mexicana e internacional, no fue presentada desde un inicio por el Presidente de la República al Poder legislativo para su discusión, como era su compromiso, enviando en su lugar una propuesta unilateral que la contradecía o, por lo menos, se apartaba de ella.

La consecuencia de esto fue que por varios años el debate se centró entre una propuesta legitimada socialmente que no era iniciativa y una iniciativa que de aprobarse amenazaba con ser una especie de aborto jurídico ya que no resolvía las causas del conflicto armado y

tampoco satisfacía las expectativas de los directamente involucrados: los pueblos indígenas de México. Esto, que a todas luces era una sinrazón, se explicaba porque esa es la tónica del trato histórico del Estado mexicano hacia los pueblos indígenas: se les reconoce su existencia pero no sus derechos o en el mejor de los casos, estos se reconocen siempre que no se puedan ejercer.

### **Los Acuerdos de San Andrés y las propuestas de reforma**

El 16 de febrero de 1996 el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional firmaron en el municipio chiapaneco de San Andrés Larráinzar, cuatro documentos que popularmente se conocen como *Acuerdos de San Andrés*. En ellos el gobierno mexicano reconoció que “los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política”, y que “para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas”. Asimismo reconoció que “se requiere la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México, tienen ganada por derecho propio”, y que “esa nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.

Congruente con este diagnóstico, el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución Federal, así como sus derechos a la libre determinación. Como consecuencia de lo anterior, podrían decidir su forma de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente, comprometiéndose el Estado a ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas en el ámbito local y nacional; impulsar cambios jurídicos y legislativos;

reconocer los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas; garantizar su pleno acceso a la justicia ante los órganos estatales; reconocer sus sistemas normativos internos para solución de conflictos, así como sus formas específicas de organización con objeto de incluirlos en el derecho positivo y promover sus manifestaciones culturales.

Otros compromisos asumidos por el Estado mexicano fueron impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y aplicación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; asegurar la educación y la capacitación; garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; impulsar la producción y el empleo y proteger a los indígenas migrantes.

Esta nueva relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas debería sustentarse en principios como el pluralismo, entendiendo por tal la convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa en lo diverso; la sustentabilidad, para asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan los pueblos indígenas; la integralidad, coordinando las acciones de las distintas instituciones y niveles del gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, con la participación de estos últimos en las decisiones en cuanto a gasto social y políticas públicas; participación y libre determinación.

El compromiso incluía una reforma a la Constitución Federal y al sistema jurídico en su conjunto para garantizarles el ejercicio de sus derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos, culturales; reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público; así como el derecho de los municipios con población mayoritariamente indígena a asociarse libremente; fortalecer la participación indígena en el gobierno, la gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles; garantizando que en las legislaciones de los estados de la república quedaran establecidas las características de libre determinación y autonomía que expresen las aspiraciones de los pueblos indígenas.

Los acuerdos se firmaron en el mes de febrero pero como el tiempo pasaba y el gobierno no mostraba voluntad para cumplir su palabra, en septiembre de ese mismo año el EZLN suspendió las negociaciones con él, hasta en tanto no se ejecutaran los anteriores compromisos asumidos. Entonces la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), por acuerdo de las partes, elaboró una propuesta de reformas constitucionales, la cual solo podrían aprobar o rechazar, sin aceptarse modificaciones a ella, para evitar negociaciones interminables, que al final fue lo que intentó realizar el gobierno federal. En noviembre de ese mismo año la COCOPA entregó a las partes su propuesta. El EZLN llamó a su cuerpo de asesores para analizarla y aunque notamos que no recogía todo lo pactado, se decidió aceptarla para allanar el camino al diálogo.

Una síntesis de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en la propuesta de la COCOPA puede enunciarse de la siguiente manera. Se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en un régimen de autonomía. Como consecuencia de ello se les reconoce una serie de derechos políticos, económicos, de acceso e impartición de justicia, culturales y de protección a indígenas migrantes.

En materia política se reconoce su derecho a elegir a sus autoridades y sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus propias normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad; el derecho de fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo a sus especificidades culturales. Este derecho podrá hacerse valer en los ámbitos y niveles necesarios para la existencia de los interesados, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

En este mismo sentido se reconoce a las comunidades como sujetos de derecho público y ellas, igual que los municipios con población indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones. Se estableció también, el compromiso de las autoridades estatales que tuvieran competencia en materia indígena de realizar la transferencia ordenada y paulatina de los recursos económicos a las comunidades y

pueblos, para que sean administrados por ellos mismos y se facultó a los Congresos de los Estados para determinar las facultades y funciones a transferirles. En la misma línea se estableció el derecho de remunicipalización a fin de volver acordes estos órganos de gobierno con la ubicación geográfica y composición cultural de los propios pueblos.

En materia económica se estableció el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, estableciéndose como garantía su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

En materia de justicia se establecieron nuevas normas tanto para la impartición como para el acceso a ella ante los órganos estatales. En el primer caso por primera vez se reconocía el derecho de los pueblos indígenas a “aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres”, aunque los conflictos así resueltos necesitarían para ser considerados cosa juzgada, su convalidación por las autoridades jurisdiccionales del Estado. Por otro lado, para que la justicia ante los órganos estatales pueda ser una realidad se estableció que “en todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a los indígenas, se tomen en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución”, incorporando además, el derecho de los procesados de contar en todo tiempo con intérpretes o traductores que entiendan su lengua y su cultura.

En materia cultural las partes convinieron en establecer el derecho de los pueblos indígenas para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad. En este mismo rubro pero específicamente en materia de comunicación se reconoció su derecho para adquirir, operar y administrar sus propios medios. Otro tanto se hizo en materia educativa, estableciendo la obligación de las autoridades educativas, federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas interesados para definir y desarrollar programas educativos de carácter regional, en los que necesariamente debería incluirse las culturas indígenas.

Un último derecho contenido en la propuesta de la COCOPA está referido a los indígenas migrantes. Su inclusión está dirigida a la obligación del Estado de impulsar programas específicos para su protección tanto en territorio nacional como en el extranjero.

Esta propuesta fue rechazada desde un principio por el gobierno. Cuando ya era público que el EZLN la había aceptado, pidió tiempo para analizarla y después de hacerlo, el 20 de diciembre de ese mismo año, presentó lo que llamó varias objeciones que en realidad era una contrapropuesta, misma que iniciado el año de 1997 el EZLN calificó de inaceptable. El ambiente político se enrareció y así se mantuvo durante todo ese año, mientras tanto la represión y el hostigamiento a las regiones indígenas se agudizó hasta terminar con la masacre de Acteal. El dos de febrero de 1998 el gobierno federal “redujo” sus observaciones pero en sustancia mantuvo las mismas objeciones de fondo.<sup>91</sup> Y como no obtuviera consenso para lanzar su propuesta, el 15 de marzo de 1998 unilateralmente presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas, que se apartaba de lo pactado en San Andrés, contradecía la propuesta de la COCOPA, representaba un obstáculo hacia la consecución de la paz y puso al país al borde de la guerra.

Algunas de las divergencias entre la propuesta de la COCOPA, que como ya dijimos se sustenta en los Acuerdos de San Andrés, y la del gobierno estaban referidas al sujeto titular de los derechos colectivos, específicamente el de la libre determinación, el acceso al uso y disfrute de los recursos naturales, el derecho de los pueblos indígenas al acceso y operación de medios de comunicación, el derecho al desarrollo y el acceso a la riqueza nacional.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> Para un amplio análisis de las objeciones gubernamentales a la propuesta de reforma de la COCOPA puede consultarse: Magdalena Gómez, “Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en: Gabriel García Colorado, e Irma Eréndira Sandoval (coordinadores), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, Tercera edición, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 2000.

<sup>92</sup> Un análisis mas amplio puede encontrarse en: Francisco López Bárcenas, *La diversidad negada: Los derechos indígenas en la propuesta gubernamental de reforma constitucional*, Ce-ácatl, núm. 93, México, Abril de 1998.



El problema del titular de los derechos se presentaba porque si bien en su iniciativa el Presidente de la República aceptaba que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas” identificándolos como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, enseguida expresaba que “con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación; la expresión concreta de esta es la autonomía de las comunidades indígenas”.<sup>93</sup> En conclusión se proponía reconocer la existencia de los pueblos indígenas pero no sus derechos, porque estos se reconocerían solo a las comunidades en donde se asientan.

Otra discrepancia entre la iniciativa del gobierno federal y los Acuerdos de San Andrés estaba relacionada al derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales. El gobierno no solo negaba este derecho sino además lo hacía con escasa técnica jurídica. A este respecto proponía que la fracción V del artículo 4º constitucional dijera que las comunidades indígenas podían, “de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación”. Con esta redacción el gobierno desconocía que los Acuerdos firmados en San Andrés Larráinzar con el EZLN establecían el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, contenido que la Comisión de Concordia y Pacificación recogió de manera correcta en su propuesta.

Pero no solo eso, cuando el gobierno expresaba que este derecho se ejercería de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en la propia Constitución nos estaba diciendo que esta norma daba derecho a un derecho ya garantizado en otra norma; en otras palabras, el derecho a que se hacía referencia en esa fracción ya está regulado en otra norma y podía ser ejercitable aún cuando la propuesta de reformas no lo contemplara. De

---

<sup>93</sup> “Iniciativa presidencial sobre derechos y culturas indígenas”, *El Nacional*, Suplemento especial, 16 de

lo que se trataba era de modificar ese derecho para ampliar su forma de ejercicio, pero el gobierno se negaba a hacerlo, a pesar de que ya lo había aceptado en el *Convenio 169* de la OIT, lo que era una incongruencia, sobre todo porque por disposición constitucional, los tratados forman parte de la legislación nacional. De sobra está decir que una norma jurídica secundaria no puede impedir modificaciones a la Constitución Federal ni prescribir que el contenido de esta se ajuste a aquella.

Otro tanto sucedía con el derecho al acceso a los medios de comunicación en donde el gobierno pretendía que las comunidades indígenas tenían derecho para “adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan”.

La expresión “en los términos que las leyes de la materia establezcan” parecía innecesaria porque la Constitución solo establece derechos que después reglamentan las leyes. El problema se presentaba con la palabra “establezcan” porque si por ello se entendía la actual reglamentación, el derecho se volvía nulo ya que entre otras cosas, la actual ley prescribe que todas las transmisiones se hagan en español y si fuera necesario hacerlo en otras lenguas primero deberá ser en español y después traducirlas. Esta situación es la que los pueblos indígenas exigen se modifique, con la reforma a la Constitución.

En cuanto a desarrollo educativo la iniciativa presidencial proponía dos artículos. El primero de ellos decía que “el Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas”. Con esa propuesta el Ejecutivo se arrogaba como derecho exclusivo de él, definir el contenido de los programas educativos y solo concedía a las comunidades el de ser consultadas para la incorporación de los contenidos regionales. Con esta propuesta el gobierno dio varios pasos mucho más atrás a las reformas introducidas a la *Ley General de Educación*, misma que fue modificada por el entonces titular de la Secretaría de Educación Pública, quien posteriormente fue electo Presidente de la República y era quien presentaba la iniciativa.

---

marzo de 1998. Todas las referencias a este texto provienen de la misma fuente.

También dio marcha atrás con respecto a los contenidos del *Convenio 169* de la organización Internacional del Trabajo, en su capítulo relativo a la educación, que fue la base de los Acuerdos de San Andrés. Esto, no está de más decirlo, ningún derecho representaba para las comunidades indígenas.

Por cuanto se refiere al acceso de los pueblos indígenas a la riqueza nacional, la postura gubernamental proponía agregar un párrafo al artículo 26 de la Constitución Federal, en el cual se asentara que “la legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades con el fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional”.

Esta disposición no representaba ningún derecho sino principios cuya observancia no se especificaba cómo podrían realizarse. En primer lugar remitía a la legislación secundaria lo que podía ser una garantía; en segundo, el eventual derecho que se llegara a establecer consistiría solo en tomar en cuenta a las comunidades. Por otro lado expresaba que promovería la igualdad de oportunidades para que los indígenas por si solos pudieran acceder a la riqueza nacional. De sobra está decir que mientras el actual modelo económico no se modifique de fondo esto no pasará de meros buenos deseos, para que el gobierno se luzca, más no para resolver los problemas de los pueblos indígenas.

Estas eran las principales objeciones a la iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos indígenas, aunque no son todas. A ellas habría que agregar que por la forma en que se encontraba redactada muchas de sus disposiciones no contenían derechos sino expectativas de ellos, que al reglamentarse podían disolverse en el aire; y que aunque muchas otras disposiciones coincidían en su redacción con la propuesta de la COCOPA, al modificarse el sujeto titular de los derechos se modificaba también el sentido de estos.

Otra iniciativa de reforma constitucional en materia indígena que se presentó al Congreso de la Unión del Estado mexicano fue la elaborada por el Partido Acción Nacional (PAN)

De manera general podemos afirmar que coincidía con la del Presidente de la República, salvo algunas excepciones que a continuación comentamos. La iniciativa del Partido Acción Nacional, coincidía en señalar que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, pero a diferencia de las otras no identificaba a los pueblos indígenas sino se remitía a la legislación internacional expresando “que son aquellos reconocidos por la Ley y los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado”. Con semejante norma, el día que el Estado mexicano decidiera denunciar el *Convenio 169* de la OIT no habría referencia jurídica alguna para saber quiénes son los pueblos indígenas.

Coincidía también con la propuesta gubernamental de reconocer autonomía a las comunidades y no a los pueblos indígenas, restringiéndola además, al ámbito municipal, “en los términos que establezcan los Estados”. Con esta propuesta no existía garantía alguna de que los Estados a su vez garantizarán el ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas, pues no se les obligaba a legislar sobre ello sino sólo se les proponía, sin establecer los principios o lineamientos sobre los cuales se haría.

Un aspecto importante que distinguía a la iniciativa panista de las demás era su propuesta de reglamentar el ejercicio de la autonomía indígena a través de la elaboración de cartas municipales, las cuales deberían ser aprobadas por las legislaturas de los Estados a que pertenecieran. En tales cartas se debería respetar la unidad nacional, las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad, la integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad, las formas democráticas de acceso al poder y la preservación del entorno ambiental. Como si unas cartas pudieran oponerse a la Constitución Federal y ser al mismo tiempo válidas.

Los derechos mínimos que tales cartas debían garantizar a las comunidades indígenas eran: las normas para decidir su organización social, política y cultural; la facultad de aplicar sus usos y costumbres, en la regulación y solución de conflictos internos, así como las condiciones bajo las cuales sus procedimientos y decisiones serán convalidadas por las autoridades jurisdiccionales del Estado; el procedimiento para elegir a sus autoridades y el

reconocimiento de las mismas; las formas para acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales dentro de su ámbito territorial, que respeten los derechos de terceros y dejen a salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación; y, las disposiciones para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento y todos los elementos que configuren la identidad de los pueblos indígenas.

Más que una propuesta para reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas de México, la iniciativa panista parecía una trampa en donde entretenerlos, desviando la discusión central mientras se aprobaba la iniciativa del Presidente de la República.

La tercer iniciativa de reforma constitucional fue presentada por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), donde se seguía la misma lógica que la presentada por el PAN. En principio, proponía modificaciones a más artículos constitucionales que sus pares. Uno de ellos era el artículo tercero referido a la educación pública, para que dentro de ella se promoviera “el conocimiento y la difusión de las culturas indígenas en absoluto respeto a la diversidad cultural”, erradicando cualquier forma de discriminación; asimismo se proponía que los pueblos indígenas –solo ellos, excluyendo al resto de la población– contarán “con una educación integral que respetara su herencia cultural; ampliara su acceso a la cultura, a la ciencia y la tecnología, así como a la educación profesional que aumentara sus perspectivas de desarrollo; a la capacitación y asistencia técnica que mejorara sus procesos productivos”. Debería también promover “el respeto y conocimiento de la diversidad cultural de la Nación, el respeto a las personas con creencias religiosas distintas, tenderá a erradicar el maltrato y discriminación a la mujer, independientemente de los usos y costumbres de las comunidades.” Por último la iniciativa expresaba que la educación sería bilingüe, impartándose en español y en la lengua que se hable en la comunidad y que las leyes reconocerían el derecho de los pueblos indígenas a participar con las autoridades competentes en la elaboración de los programas educativos específicos que les fueran aplicables.

En lo que se refiere al derecho de la libre determinación, se proponía como un derecho que los pueblos podrán ejercer “en los términos reconocidos en la Constitución”, pero en la propuesta no se encontraba ningún reconocimiento de este tipo.

Se proponía, asimismo, reformar el artículo 27 constitucional para convertir todas sus tierras al régimen comunal para que los pueblos indígenas pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus recursos naturales. Más que derecho, el contenido de esta propuesta parecía una obligación para los pueblos indígenas, además de confundir el derecho de acceso colectivo a los recursos naturales, que implica decisión colectiva, no colectivizar la forma de ejercer ese derecho.

En lo demás, existían fuertes coincidencias entre esta propuesta, la del gobierno federal y del Partido Acción Nacional.

De lo hasta aquí expuesto se pueden sacar varias conclusiones. Una de ellas es que los reclamos de los derechos de los pueblos indígenas en México han dejado de ser una moda para insertarse como asunto de relevancia nacional. El movimiento indígena mexicano ha ganado por mérito propio un lugar en el debate sobre el futuro del país, que no tiene regreso. Para esto, justo es decirlo, fueron y siguen siendo muy importantes los espacios que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional le abrió y le siguen brindando para cristalizar sus aspiraciones.

En sentido contrario, el gobierno federal y los partidos políticos, con rarísimas excepciones, siguen mostrando escasa voluntad para salvar una añeja deuda con los descendientes de los habitantes originarios de nuestro país. Ello se refleja en sus iniciativas de reforma constitucional para el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, pues ninguna refleja las demandas planteadas por estos y sus organizaciones.

Lo anterior es bastante grave porque, como hemos venido sosteniendo, una verdadera transición de un Estado autoritario hacia otro de derecho, plural y democrático, implica necesariamente arribar a un nuevo pacto social, incluyente, en donde los pueblos indígenas

no pueden seguir siendo tratados como ciudadanos de segunda. Para superar esto se necesita dejar de considerarlos objetos de atención y reconocerlos como lo que son: sujetos colectivos de derecho. Un buen paso para ello es implementar los Acuerdos de San Andrés y traducirlos en reformas constitucionales y legales, creando nuevas instituciones y diseñando otro tipo de políticas públicas, diferentes a las que hasta ahora se han elaborado para atenderlos. Esto solo sería el principio, pues siendo importantes, los Acuerdos de San Andrés no lo son todo. Son solo el comienzo.

Desgraciadamente el gobierno federal, igual que los gobiernos de los estados han actuado en sentido contrario. Pero de eso hablaremos más adelante.

### **Los derechos indígenas después de San Andrés**

La estrategia desplegada por el gobierno federal cuando decidió no cumplir con los *Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena* firmados desde el 16 de febrero de 1996 con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional incluyó actividades legislativas en las Cámaras de Diputados de las entidades Federativas. Comenzó con una “invitación” del Gobierno Federal, formulada el 18 de agosto de 1998, a los gobiernos de los Estados para que promovieran reformas en materia indígena en sus constituciones, con un perfil similar al de la iniciativa que el Presidente de la República había presentado el 15 marzo a la Cámara de Diputados, que se alejaba completamente de los acuerdos pactados con el Ejército Zapatista.<sup>94</sup> De entonces y hasta finales del año 2000 se reformaron las constituciones de seis estados de la República. En todas ellas se ensayó un nuevo método de legislar, simulando que se consagran derechos cuando en realidad no era así, tanto porque la materia es de competencia federal o bien porque se da a los conceptos en ellas utilizados contenidos que no tienen.

El contenido de las reformas introducidas a las constituciones de los estados se ciñó al propuesto por la Secretaría de Gobernación en su invitación a legislar: una declaración de la pluriculturalidad de la Nación, seguida de la expresión del derecho de la libre

---

<sup>94</sup> Blanche Petrich, “Reformar constituciones, pide gobernación”, *La Jornada*, 4 de noviembre de 1998.

determinación de los pueblos indígenas expresada en la autonomía de sus comunidades para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural, la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, sus formas de gobierno tradicional, su desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural. Como si se tratara de aislarlos en lugar de integrarlos a la vida nacional.

En otras partes el documento proponía se estableciera que la ley protegerá las lenguas y tradiciones asegurando a los indígenas una educación bilingüe, previendo sanciones para cualquier forma de discriminación y consultándolos para la elaboración de los planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que pueda afectar sus intereses. Otro tema contenido en el modelo era la declaración de que la ley protegerá la propiedad y posesión de las tierras comunales y ejidales, así como los derechos individuales y colectivos del uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales y asegurando la protección del medio ambiente, es decir, lo que ya se encuentra establecido en la legislación vigente.<sup>95</sup>

Con estas referencias varias legislaturas estatales comenzaron a reformar sus constituciones. Una de las primeras fue la del Estado de Oaxaca,<sup>96</sup> que reconoció a los pueblos indígenas, sus comunidades, reagrupaciones lingüísticas y comunidades afroamericanas como sujetos de derecho, mientras los derechos reconocidos incluían los sistemas normativos y la jurisdicción indígena, que se unieron a otros que ya existían antes como son la educación bilingüe e intercultural, el acceso a la justicia ante los tribunales del Estado, el derecho a elegir sus autoridades por el sistema electoral consuetudinario y la libre asociación de los municipios. Solo que la jurisdicción indígena y el reconocimiento de validez de los sistemas normativos indígenas se hizo de manera tan restringida que solo tendrán validez en asuntos menores.

---

<sup>95</sup> Francisco López Bárcenas, "Cercos jurídicos a los pueblos indígenas", *La Jornada*, 5 y 6 de noviembre de 1998.

<sup>96</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 6 de junio de 1998.



Otra Constitución que también se reformó fue la del Estado de Veracruz.<sup>97</sup> En las modificaciones se expresó que los pueblos indígenas del estado tienen derecho a la libre autodeterminación y la expresión concreta de ella es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos que establezca la ley reglamentaria. Se reconoció al pueblo indígena pero no sus derechos, los cuales se hacían recaer en las comunidades que los integran; además de sujetarlos a lo que una legislación establezca. Asimismo, se estableció que el Estado y los municipios reconocerían el derecho de las comunidades indígenas a una educación bilingüe e intercultural.

El Congreso del Estado de Nayarit<sup>98</sup> introdujo una modificación a su Constitución Política, en la cual se enumeran una serie de principios que el Estado debe garantizar. No es claro si la norma se refiere a individuos o pueblos, lo que en sí mismo ya es una insuficiencia, a la cual habrá que agregar que se trata de principios y no de derechos. Uno de ellos establece la protección y promoción del desarrollo de los valores “de nuestras etnias indígenas”. El primero de ellos prescribe que, “nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural”.

Un segundo principio está constituido por “el desarrollo de sus lenguas y tradiciones, por lo que la impartición de la educación bilingüe estará protegida por la ley, la cual sancionará cualquier forma de discriminación”. El tercero establece que los pueblos y comunidades indígenas “deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades”. En los siguientes párrafos se aclara que el ejercicio de los derechos que las disposiciones anteriores pudieran otorgar, quedan supeditados a lo que una ley

---

<sup>97</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 1 de octubre de 1998.

<sup>98</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 17 de octubre de 1998.

reglamentaria establezca, correspondiendo a los tribunales y jueces velar por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad de la mujer”.

La cuarta Constitución reformada después que el gobierno federal desconociera los *Acuerdos Sobre Derechos y Cultura Indígena* fue la del Estado de Michoacán<sup>99</sup>, aunque su modificación fue para no cambiar. En su artículo tercero se establece que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes”. Una copia mal hecha y a destiempo del contenido del artículo cuarto de la Constitución Federal, incluido en la Carta Magna seis años atrás.

Algo similar sucedió con las modificaciones a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo<sup>100</sup>, donde se estableció que los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en salas, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.

La disposición contiene varios equívocos. Uno de ellos es que se refiere a los miembros de las etnias que habitan las comunidades, es decir a los individuos y no a los pueblos indígenas; el segundo consiste en que no reconoce los sistemas de impartición de justicia propios de los pueblos indígenas sino instituye uno al cual deberán sujetarse, que de indígena no tendrá más que sus integrantes, porque la estructura de la institución en nada varía a la del resto de Estado.

---

<sup>99</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 16 de marzo de 1998

Un último párrafo de la reforma establece que “la ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”. Cómo puede verse lo que pudo ser una garantía quedó en mera expectativa de derechos que se resolverían de acuerdo a lo que estableciera la ley.

En junio del año 2000 la Constitución del Estado de Chiapas<sup>101</sup> sufrió modificaciones de forma, pero ninguna sustancial. Igual que la mayoría de las constituciones, en la de Chiapas se estableció una declaración de la composición pluricultural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas, pero no les reconoció ningún derecho a ellos sino a sus comunidades. Uno de ellos es elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones. Asimismo, en materia penal estableció que en todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, “se tomará en consideración” su cultura, usos, costumbres y tradiciones, teniendo derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hable su lengua y conozcan su cultura y a compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su integración a estas, como parte de su readaptación social. Es de advertir que no obstante que no se trata de derechos indígenas, colectivos, sino individuales, frases como “tomar en consideración” o “preferentemente” dejan un amplio grado de discrecionalidad al juzgador, con lo que el pretendido derecho queda anulado.

La Constitución también establece que “en los municipios con población de mayoría indígena el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.” Este derecho quedó mutilado al referirse solo a municipios y no a todo el Estado y más aún a miembros de comunidades indígenas. Asimismo contiene una norma que prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo,

---

<sup>100</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 30 de abril de 1998.

religión, costumbre o condición social, cuya contravención a esta disposición será sancionada en los términos que establezca la legislación penal, seguida de otra cuyo contenido puede tener efectos terribles para los pueblos indígenas, pues establece que “los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes”.

En junio del 2000 el Congreso del Estado de Campeche aprobó una *Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche*<sup>102</sup> que en muchas de sus partes es una copia de la iniciativa de Oaxaca, adecuada a las circunstancias del Estado. Por ejemplo, en su artículo primero establece que la “ley es de orden público e interés social y tiene por objeto el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado de Campeche, así como el establecimiento de las obligaciones de los Poderes del Estado y, las autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con los pueblos y comunidades indígenas, para elevar el bienestar social de sus integrantes promoviendo su desarrollo a través de planes, programas y, acciones específicas”.

Estos objetivos no estarían mal si no fuera porque inmediatamente chocan con las limitaciones propias de los Estados para legislar en estas materias y el prejuicio que existe para el reconocimiento de los derechos indígenas. El artículo 2° de la Ley al referirse a los sujetos titulares de derecho no lo hace sólo a los pueblos sino también a las comunidades indígenas, sin hacer diferencia entre ambos, a los derechos colectivos los denomina sociales y al referirse a la autonomía la refiere como “la expresión de la libre determinación de los pueblos y, comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Campeche, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura”. Si este derecho se va a ejercer “en consonancia con el orden jurídico sin que se haya reformado, estamos frente a un derecho de imposible ejercicio. Junto a estos derechos se encuentran otros como el reconocimiento de los sistemas normativos internos, cultura,

---

<sup>101</sup> Aprobada el 29 de julio de 1999.

educación y la integración del Congreso Maya. Todo sin rebasar los contenidos de las reformas constitucionales elaboradas con base en las instrucciones de la Secretaría de Gobernación.

El contenido de las reformas estatales demuestra la nula voluntad de los gobiernos federal y estatales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, pues no se les reconoce como sujetos de derecho ni sus derechos colectivos; en los casos que se reconocen algunos derechos individuales siempre quedan supeditados a lo que la ley reglamentaria establezca. Esto en el mejor de los casos, porque en otros se trata de lineamientos programáticos que los gobiernos instrumentarán según sus intereses.

El hecho de que los Estados de la federación mexicana se hayan sujetado a lo dispuesto por las autoridades federales ha tenido como consecuencia que las reformas sobre derechos indígenas se hayan convertido en otro elemento de discordia, en lugar de servir para allanar el camino a la paz. En otras palabras, el derecho ha servido como arma de contrainsurgencia contra el ejército zapatista directamente, pero también contra los pueblos indígenas del país y los vastos sectores sociales que apoyan sus demandas. No puede ser de otra manera, pues no se ve cómo el Ejército Zapatista y el movimiento indígena podrían aceptar una legislación que simula reconocer a los pueblos indígenas y sus derechos cuando en realidad los niega, estableciendo más prerrogativas para los gobiernos a fin de que extiendan programas y políticas que maniaten y mediaten su lucha por sus derechos.

### **La reforma a la Constitución Federal**

Con la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000 y el arribo del Partido Acción Nacional (PAN) al Poder Ejecutivo Federal, el Estado Mexicano vivió un controvertido proceso legislativo mediante el cual reformó su Constitución Política con la finalidad de reconocer en ella los derechos de los pueblos indígenas. Lo controvertido provino de varios aspectos. Uno de ellos político, ya que con la reforma se buscaba resolver las causas que dieron origen al

---

<sup>102</sup> *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 15 de junio del 2000.

levantamiento de los indígenas chiapanecos agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, según lo dispone la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*<sup>103</sup>. En concreto, se trataba de cumplir lo pactado en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocidos como Acuerdos de San Andrés. Como ya explicamos, con base en dichos acuerdos la Comisión de Concordia y Pacificación, por acuerdo de las partes, en noviembre de 1996 elaboró una propuesta de reforma constitucional que los rebeldes aceptaron pero el gobierno rechazó y por eso no se envió al Congreso de la Unión, sino hasta el 5 de diciembre del año 2000.

Por otro lado el proceso también fue controvertido por el tipo de derechos que se intentaba reconocer en la Constitución Federal y lo que esto implicaba. De por sí una reforma a la Carta Magna no es un asunto cualquiera, pues no se trata de la reforma a una más de sus leyes, sino de aquella sobre la cual descansa el pacto federal, es decir, la que establece el tipo de organización política que los habitantes de un Estado se dan para poder organizar su vida social. En estricto sentido, una reforma constitucional más que modificar el orden jurídico transforma las bases políticas sobre las que descansa. Pero en este caso, además de eso, se trataba de reconocer por primera vez desde que se formó el Estado Mexicano a los pueblos indígenas como parte fundante de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, no se trataba de un proceso para reformar una ley que otorgara más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocer nuevos sujetos de derecho con derechos específicos.

La atención de la sociedad mexicana e internacional estuvo siempre sobre el proceso, sobre todo porque el Presidente de la República, cuando aun era candidato, prometió respetar los Acuerdos de San Andrés y cuando parecía que cumpliría su palabra abrió muchas expectativas, al grado que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) organizó junto con el Congreso Nacional Indígena (CNI), una marcha desde Chiapas a la ciudad de México, pasando por varios estados de la República, para promover la iniciativa de la COCOPA. En ese ambiente se realizó en Nurió Michoacán el Tercer Congreso Nacional Indígena y la Cámara de Diputados, después de un ríspido debate entre sus integrantes,

---

<sup>103</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995.

abrió la tribuna a los zapatistas y al CNI para que defendieran tal iniciativa. Las expectativas se quedaron en eso. El Presidente envió la iniciativa al Senado pero no la defendió. Dejó que los senadores la modificaran en sus partes sustantivas y cuando aprobaron el dictamen de reforma se apresuró a felicitarlos por su trabajo. La sociedad protestó, igual que el EZLN y el CNI pero el acuerdo ya estaba amarrado entre la clase política.

Los debates en el Senado de la República acerca de la reforma constitucional comenzaron en el mes de enero con la constitución de una Subcomisión Plural sobre la Reforma Constitucional en Materia Indígena, conformada por las Comisiones de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Asuntos Indígenas de la propia Cámara. Un mes después, el 24 de febrero, comenzó la denominada Marcha por la Dignidad Indígena o Marcha del Color de la Tierra, desde diversas comunidades zapatistas de los Altos de Chiapas, encabezada por la Comandancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Congreso Nacional Indígena, que tenía entre sus objetivos acudir al Congreso de la Unión y convencerlo de que aprobara la Ley COCOPA. El 4 de Marzo, el III Congreso Nacional Indígena, celebrado en la Comunidad Purépecha de Nurío, aprobó una Declaración por el Reconocimiento Constitucional de Nuestros Derechos Colectivos, donde demandaba el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y la aprobación de la iniciativa COCOPA. Después de diversos actos multitudinarios por trece estados por donde pasó la marcha, llegaron a la ciudad de México el 11 de marzo, aniversario de la promulgación de la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*. El 28 de Marzo el EZLN y el CNI defendieron ante la tribuna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la propuesta de la COCOPA, que el Presidente de la República había convertido en iniciativa de reforma constitucional.

El 25 de Abril del 2001 el Senado de la República aprobó un dictamen sobre el Proyecto de Decreto en Materia de Derecho y Cultura Indígenas modificando sustancialmente la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo. Pronto hubo reacciones contra esa pretensión. El 1 de Mayo del 2001, el Congreso Nacional Indígena hizo público su rechazo al dictamen del Congreso de la Unión expresando que “representa una burla para nuestros

pueblos y una afrenta mayor para la sociedad mexicana, que decidió respaldar nuestra justa causa.”<sup>104</sup> El 11 de Mayo, la Conferencia del Milenio de los Pueblos Indígenas, reunida en Panamá, rechazó la reforma al tiempo que exigía al Congreso mexicano “escuchar la voz de los pueblos indígenas del mundo y sociedad civil que nos hemos hermanado con la lucha de los pueblos indígenas de México, y tomar en cuenta el Convenio 169 de la OIT, ley suprema vigente en México de acuerdo con su Constitución Política”.<sup>105</sup> El 19 de Junio, 3.000 personalidades, organizaciones y colectivos firmaron el documento denominado *Por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas*. Entre ellos se encontraba el Premio Nobel de Literatura José Saramago, el sociólogo francés Alain Touraine y la dirigente de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina Ebe de Bonafino.<sup>106</sup> El 2 de Julio, Samuel Ruiz encabezó un manifiesto en el que se considera a la reforma como “contraria” a los pueblos indios, y “una amenaza para la paz”.<sup>107</sup>

Nada de eso contó para los legisladores. El día 28 de ese mismo mes fue discutido el Dictamen en la Cámara de Diputados y aprobado por mayoría. De acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, la reforma fue turnada de inmediato a las legislaturas de los estados. La iniciativa fue rechazada en Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas, estados que concentran el mayor porcentaje de población indígena. El 18 de julio del 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales y declaró que la reforma fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno, y la declaró válida.

El día 14 de agosto del año 2001<sup>108</sup> se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud del cual se modificaron varios de los artículos de nuestra Constitución Federal para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2,

---

<sup>104</sup> CNI, Manifiesto Indígena del Primero de Mayo.

<sup>105</sup> La Jornada, 12 de Mayo de 2001.

<sup>106</sup> La Jornada, 19 de Junio de 2001.

<sup>107</sup> La Jornada, 2 Julio de 2001.

<sup>108</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.



que sustituyó al artículo 4 al que hicimos referencia anteriormente, el artículo 18, párrafo sexto, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción tercera. Una breve relación del contenido de estas disposiciones se expone enseguida.

El artículo 2 comienza expresando que “la nación mexicana es única e indivisible”, lo cual además de falso es prejuicioso. Lo que es único e indivisible es el Estado y colocar esta frase junto a las que hacen referencia a los derechos indígenas da la idea de que con sus demandas estos quisieran separarse del país, cuando lo que proponen es modificar su estructura para que todos podamos vivir mejor. La siguiente materia regulada es la de los sujetos titulares de los derechos, entre los cuales considera a los pueblos indígenas, sus comunidades, los individuos en lo personal y cualquier comunidad que se equipare a las indígenas.

Para definir a los pueblos indígenas se retoma parte de lo que expresa el Convenio 169 de la OIT. De ellos se dice que “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”; no se hace referencia a los pueblos que pudieron llegar al país después de la colonización hasta fijarse las fronteras nacionales, como los kikapoo, en el norte del país.

A las comunidades indígenas las describe como “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres”. De este artículo puede decirse que es un error reconocer a los pueblos indígenas y sus comunidades en el mismo rango pues podría dar lugar a que se separaran de los pueblos de los que forman parte o impidieran su reconstitución; lo correcto hubiera sido reconocer al pueblo indígena como el sujeto de derecho frente al estado y a las comunidades como entidades de derecho público, pero formando parte de los pueblos indígenas. Por otro lado, la definición de comunidad puede resultar estrecha pues hay comunidades que no se encuentran asentadas en un solo territorio, como las de los migrantes, pero si forman una unidad social. Otro tanto puede decirse de la exigencia de que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres, cuando pudo

dejarse solo en que reconozcan sus propias autoridades, sin que necesariamente fuera a través de sus usos y costumbres, pues esto puede llevar a petrificar los cambios sociales en las comunidades indígenas.

Además de las comunidades indígenas el artículo dos de la Constitución Federal expresa que “toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley”. En esta norma no es claro como una comunidad no indígena podrá equipararse a otra que si lo sea si la diferencia entre ambas es la preexistencia de los indígenas al Estado, su continuidad histórica y la diferencia cultural. Si hubiera una comunidad con estas características simplemente se le aplicaría el mismo criterio que a los pueblos y comunidades indígenas y si no los reúne difícilmente se le podrían aplicar.

De las personas indígenas dice que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre los pueblos indígenas”. Con ella quedan atrás los criterios biológicos, económicos y lingüísticos que afirmaban que era indígena quien tenía sangre indígena, portaba un traje típico o hablaba una lengua indígena, adoptando el criterio cultural o de autoadscripción: es indígena quien se asume indígena, actúa y existe un pueblo indígena que lo reconoce como tal, con sus derechos y obligaciones.

Después de los sujetos que pueden ser titulares de los derechos indígenas el artículo dos de la Constitución Federal se refiere a los derechos. Entre estos podemos encontrar de dos tipos: los que podrían ejercer por ellos mismos y los que podrían ejercer en su relación con el resto del Estado y la sociedad. Entre los primeros se encuentran la posibilidad de decidir sus formas específicas de organización social; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales y los derechos humanos; elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco

que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados; y preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

Mención aparte merece el tratamiento del derecho a la tierra y los recursos naturales, pues se regula en dos disposiciones diferentes y además obedece a la exigencia de los pueblos indígenas de proteger sus territorios y la intención del gobierno de simular que los reconoce sin hacerlo, violentando sus compromisos internacionales. Por reforma del 6 de enero de 1992 la fracción séptima, párrafo segundo, del artículo 27 Constitucional, establece que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas”<sup>109</sup>. En primer lugar, esta norma desconoce la condición de pueblos a los indígenas reduciéndolos a minorías. Esto que en lenguaje común pudiera parecer una nimiedad para el derecho es muy importante porque a las minorías deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras a los pueblos se les debe reconocer tal naturaleza, junto con su derecho a decidir libremente su condición política, económica, política, cultural y social. Estos son principios de derechos reconocidos en el ámbito internacional hace bastante tiempo. Por otro lado, la norma referida remite a la legislación secundaria lo que pudo ser una garantía constitucional y, como se verá al hablar de la legislación agraria, esta expectativa de derechos se desvanece en ella.

Sin tomar en cuenta esta disposición, en la reforma publicada el 14 de agosto se incluyó otra norma sobre el tema. La fracción sexta del artículo dos expresa que los pueblos indígenas tienen derecho a “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”. Esta disposición hace referencia a un derecho y varias condiciones para su ejercicio. El derecho consiste en la posibilidad de acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en los lugares que habitan y ocupan las comunidades. Las condiciones son que lo

---

<sup>109</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

hagan respetando las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, establecidas en la propia Constitución y en las leyes, los derechos adquiridos por terceros y por integrantes de las comunidades y no acceder a los que correspondan a áreas estratégicas. Para todo esto las comunidades podrán asociarse entre ellas.

En otras palabras, a los pueblos indígenas se les reconoce el derecho a ejercer un derecho ya garantizado en otro precepto de la propia Constitución y de acuerdo a los procedimientos ya determinados en otras leyes, es decir, un derecho que se podría ejercer aún sin esta volver a hacer referencia a él. Pero existe otro problema, que es el fondo. La iniciativa de reforma que dio origen a la disposición del artículo 27 que se comenta, proponía reconocer los *territorios* de los pueblos indígenas y la de la actual fracción sexta del artículo dos que los pueblos indígenas pudieran acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en sus territorios, entendidos en los términos del Convenio 169. Pero en ambos casos la propuesta se desnaturalizó.

Entre los derechos que los pueblos indígenas pueden ejercer en su relación con el resto de la sociedad y los órganos de gobierno están los de elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; a que en todos los juicios y procedimientos se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, “respetando los preceptos de la Constitución”, para lo cual los indígenas tendrán el derecho de contar con intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura; compurgar sus penas –una vez sentenciados- en los centros penitenciarios mas cercanos a sus domicilios, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social y coordinarse y asociarse dentro de los municipios a los que pertenezcan.

Los límites de los contenidos de estas disposiciones presentan otro problema: la Constitución Federal no los reconoce como garantía constitucional, por lo que tanto el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho como los derechos a que se hace referencia tendrán que ser reglamentados en la Constituciones de los Estados de la República para que puedan ejercerse.

Por otro lado la reforma prevé la creación de instituciones en los tres ámbitos de gobierno que se encarguen de garantizar la vigencia de estos derechos y el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido establece una serie de lineamientos de políticas públicas que los gobiernos deberán tomar en cuenta al elaborar sus programas de trabajo. Entre ellas se cuentan el desarrollo regional, incorporando a las mujeres; incremento de los niveles de escolaridad; acceso a los servicios de salud; al financiamiento público; extensión de la red de comunicación; apoyo a proyectos productivos; protección a migrantes; consulta previa para la elaboración de planes de desarrollo y establecimiento de partidas presupuestales específicas. En estas líneas programáticas se constitucionalizan las actuales políticas asistencialistas en lugar de reconocer derechos a los pueblos indígenas.

Por su parte el artículo 27, fracción séptima mantiene la disposición de que la ley protegerá las tierras de los grupos indígenas, pero es una norma que prácticamente queda anulada por el contenido del artículo dos de la misma Constitución.

### **El rechazo de la reforma**

La reforma constitucional en materia de derechos indígenas fue rechazada de diversas maneras, políticas y jurídicas. Entre las primeras destacan las movilizaciones y los pronunciamientos públicos, y entre los segundos el uso de los procedimientos internacionales y nacionales reconocidos por el gobierno mexicano. En el primer grupo destacan las reclamaciones presentadas a la OIT por violación al *Convenio 169* sobre pueblos indígenas y tribales, los informes paralelos al del gobierno mexicano por las mismas razones ante la misma organización y solicitudes al Relator especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre derechos humanos de los indígenas pidiendo su intervención.

Del grupo de mecanismos nacionales resaltan los amparos promovidos por autoridades indígenas y agrarias, ejidales y comunales y sobretodo las controversias constitucionales por violación al procedimiento. Con este tipo de acciones quienes las promovieron

involucraron al Poder Judicial Federal, que hasta entonces se había mantenido fuera del debate para que resolviera quién tenía la razón. La mayoría de las controversias constitucionales reclamaban la violación del procedimiento, con lo cual se buscaba que restableciera el orden constitucional violado, declarara nulo el procedimiento por no ajustarse a lo dispuesto en la legislación sobre el particular y ordenara su reposición, con lo cual se abriría el debate y la posibilidad de influir para que en México por fin se reconocieran los derechos de los pueblos indígenas.

### **La posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió salir por la tangente y ni siquiera entrar al estudio del litigio planteado. El 6 de septiembre del año 2002, el Pleno de nuestro máximo órgano jurisdiccional emitió su resolución, que en su punto único establece:

Es improcedente la presente controversia constitucional.

Una oración de seis palabras fue suficiente para que la Corte diera por resuelta la demanda de los pueblos indígenas. Ningún razonamiento de fondo para fallar como lo hizo. El único argumento en que sustentó su resolución se encuentra en el segundo párrafo del considerando único, donde se asienta lo siguiente:

Este Tribunal Pleno ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, en virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese criterio también se sustentó en dos tesis jurisprudenciales emitidas al declarar improcedentes diversas demandas de controversia constitucional. La primera de ellas, marcada con el número J./P. 39/2002, expresa:

**PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCION FEDERAL. NO ES SUCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL.** De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

La segunda, cuyo número es el J./P. 40/2002, expresa:

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

carácter federal y locales, es a quien corresponde, de forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución Federal, acordar reformas y adiciones a esta, y de ahí establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse al citado artículo 105, fracción I, a “disposiciones generales”, comprenda las normas constitucionales.

En síntesis, una de las razones por las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró improcedentes las controversias constitucionales interpuestas por los pueblos indígenas a través de los municipios a que pertenecen, fue que el artículo 105 de la Constitución Federal no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al *órgano reformador* que lleva a cabo el procedimiento de reforma, ni tampoco los actos que emite; esto en razón de que las funciones que realiza son exclusivamente constitucionales, soberanas, y por tanto no pueden estar sujetas a ningún tipo de control externo.

Para sustentar esta tesis nuestro máximo tribunal judicial, con una posición ortodoxa de la cual se había alejado en años recientes, tuvo que dejar atrás otra aprobada desde el año de 1998, misma que hemos citado anteriormente pero que por su importancia citamos nuevamente:

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha determinado que cuando se impugna el proceso de reforma constitucional no es a la Carta Magna, sino los actos que integran el procedimiento legislativo que culmina con su reforma, lo que se pone en tela de juicio, por lo que pueden ser considerados como autoridades responsables quienes intervienen en dicho proceso, por emanar este de un órgano constituido, debiendo ajustar su actuar a las formas o esencias consagradas en los procedimientos correspondientes, conducta que puede ser controvertida mediante el juicio de amparo, por violación al principio de legalidad.

Preocupa que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar la improcedencia de las controversias constitucionales contra la reforma constitucional en material indígena, en unos casos tuvieron que hacer una interpretación restrictiva de la ley y en otros por el contrario, la hicieron extensiva. La interpretación restrictiva, literal,



correspondió al artículo 105 de la Constitución Federal, al argumentar que el *órgano reformador* no está contemplado como sujeto de este tipo de juicios. Sin embargo, al interpretar el artículo 135 de la propia Constitución Federal cambiaron su técnica interpretativa lo hicieron de manera extensiva, para encontrar el *órgano reformador*, que de otra forma no encontrarían pues el mencionado artículo expresa que para que las reformas a la Constitución Federal lleguen a ser parte de la misma “se requiere que el *Congreso de la Unión*, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las *legislaturas de los Estados*”. Una interpretación restrictiva a este artículo, como la realizada al artículo 105 hubiera llevado a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la conclusión de que se trata de órganos constituidos y no un poder especial, como es la conclusión a la que llegó. Este era el criterio que en anteriores tesis había sustentado y no estamos en posibilidades de saber qué fue lo que motivó el cambio de criterio, porque, desgraciadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró innecesario razonar su fallo. Los ocho ministros que votaron a favor de él consideraron que era suficiente una frase para responder a las demandas de los pueblos indígenas.

Existen muchas razones para considerar que el Congreso de la Unión y las cámaras de diputados, cuando realizan reformas a nuestra Constitución Federal, *no* actúan como un órgano reformador. En primer lugar está la forma en que cada uno de ellos se constituye y trabaja, pues aunque tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores existen representaciones uninominales y plurinominales, su integración es distinta y, por lo menos en teoría, la representación que ostentan también. Otro tanto sucede en las Cámaras de Diputados, donde los criterios de representación son distintos. En segundo lugar también están las reglas a las que someten su actuación, pues estas son fijadas por cada Cámara en lo particular, tomando en cuenta la realidad de la entidad federativa a la que pertenecen y necesariamente la realidad nacional. En conclusión, no todos los que participan del pretendido poder reformador adquieren la representación de la misma manera ni representan lo mismo y tampoco sujetan su actuación a las mismas reglas durante el proceso de reforma, por lo que solo alejándose bastante de una interpretación sistemática se puede sostener que constituyen un solo poder y no varios, en donde unos aprueban y otros

ratifican o en su caso rechazan lo aprobado, ya que las legislaturas no tienen facultades para proponer modificaciones a lo aprobado en el Congreso de la Unión, ni siquiera de hacerle observaciones.

También es bastante grave, y seguramente tendrá serias repercusiones dentro del orden jurídico mexicano, el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las actuaciones del *órgano reformador* por constituir una función soberana no pueden estar sujetas a ningún control externo, porque la formación compleja del órgano, es decir, su integración por el Congreso de la Unión y las Cámaras de Diputados de las entidades federativas, es la garantía de la legalidad y legitimidad de sus actuaciones. En este caso nuestro máximo tribunal federal coloca en una misma situación de inaplicabilidad tanto los actos que integran el proceso de reforma constitucional, que son previos a la reforma, como la reforma que resulta de ellos, que si forman parte de la Carta Magna ya reformada, cuando son cosas totalmente distintas.

Es correcto que una norma constitucional ya reformada sea inatacable, porque ya forma parte de la Constitución Federal y por tanto tiene la misma validez y jerarquía que las otras normas de la Constitución que no fueron reformadas. Pero no nos parece que lo sea colocar en la misma situación los actos de la reforma, porque los órganos que participan en la reforma, los que según la Suprema Corte de Justicia de la Nación forman el *órgano reformador*, son órganos constituidos, reglamentados por el orden jurídico y a él tienen que ajustar sus actos y si no se ajustan a las disposiciones jurídicas que los regulan es incorrecto tomarlos como válidos. Sostener lo contrario es pecar del “activismo judicial” que, según declaración de los propios ministros, es lo que quisieron evitar, y abre la puerta a la discrecionalidad y arbitrariedad.<sup>110</sup>

Tan grave debe ser el asunto que hasta juristas liberales, a quienes de ninguna manera se podría señalar de simpatizar con la causa de los pueblos indígenas han declarado: “Si la

---

<sup>110</sup> Un análisis mas amplio puede verse en: Francisco López Bárcenas, “La lucha por la autonomía indígena en México: un reto al pluralismo”, en: Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coordinadoras), *El estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, pp. 207-231.

corte ha resuelto que nada de lo que haga un órgano, sea el Congreso de la Unión o las legislaturas de los Estados como piezas de ese órgano reformador, puede ser analizado judicialmente, el mensaje que emite es muy claro. Una *reforma legal* puede ser invalidada si la Cámara de Diputados violó sus normas de decisión. Si no hay quórum de asistencia, si votan los suplentes, si no se ha formado auténticamente la mayoría necesaria, se puede declarar la invalidez de la norma. Pero si la norma es *constitucional* nada puede hacerse”. Mas adelante el mismo juzga: “El absurdo es monumental. Para que el órgano complejo se integre es indispensable la actuación constitucional de sus piezas. Además resulta incongruente con una resolución previa, de cuyo razonamiento el tribunal no se hace siquiera cargo. Desde luego, es aceptable que los criterios cambien, pero es indispensable que el discernimiento judicial explique las razones del viraje. De lo contrario actúa caprichosamente. Que la Suprema Corte deba ser un espacio de serenidad no equivale a que deba ser una instancia de preservación. Pero nuestra Corte brinca de una tesis a otra, sin percibir la exigencia de explicar sus volteretas. De esta forma, nuestra Corte Suprema está convirtiéndose en el Supremo Capricho de la Nación”.<sup>111</sup>

Una segunda razón de orden jurídico que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esgrimió es que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales, pero no a la Constitución Federal.

Con este criterio también desechó otra tesis bastante importante del año de 1999 donde asentaba que:

---

<sup>111</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, “La caprichosa Corte”, *Reforma*, 16 de septiembre del 2002.

El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquellos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, la forma de Estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, formulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente en su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían contra el pueblo soberano.<sup>112</sup>

Esta era una tesis mucho mas apegada a un criterio de controversia constitucional que, se entiende, busca proteger el contenido de la Carta Magna en su conjunto y sólo una parte de ella, de donde se concluye que la Suprema Corte de Justicia ha renunciado a realizar funciones de tribunal constitucional.

Lo anterior es materia estrictamente jurídica, pero también tiene sus implicaciones políticas. La primera de ellas, la más difícil en el corto plazo, es que al no entrar a estudiar los actos de invalidez del proceso de reforma constitucional impugnado, cierra la posibilidad de que este se retome y entre los municipios demandantes y los pueblos

---

<sup>112</sup> Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I.

indígenas que representan deja la imagen de que ningún poder de los que constituyen el gobierno federal quiere atender su demanda de reconocimiento como sujetos de derechos y sus derechos colectivos. En ese mismo sentido no aporta nada para el reinicio del diálogo en Chiapas, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, para arribar a una paz con justicia y dignidad.

En asuntos de mas largo plazo pero también por eso los más profundos, le creó un problema al Estado en su conjunto, que no pudo entender las demandas de los pueblos indígenas de México y por tanto se negó a reconocer sus derechos en la Constitución Federal. No es cierto, como algunos creen, que el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les crea un problema a los pueblos indígenas. Ellos seguirán adelante con su demanda, ahora con más fuerza porque nadie les ha negado su razón y además cuentan con la experiencia acumulada por años. En tanto eso sucede han declarado que instaurarán autonomías de hecho ahí donde encuentren condiciones o sus fuerzas se lo permitan, lo que seguramente traerá más problemas al Estado.

Si es cierto, como se dice, que los procesos de reformas a la Constitución Política expresan el carácter del régimen político en que se vive, bien podemos afirmar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación actuó con la visión del estado que tenemos, autoritario, antidemocrático, excluyente de la multiculturalidad de la nación y homogéneo. Queda claro con ello que los derechos de los pueblos indígenas, sólo será una realidad hasta que arribemos a un estado de derecho, democrático y multicultural. Y esa es una tarea de todos los mexicanos.

### **Legislación posterior a la reforma constitucional**

Después de la reforma constitucional se han venido introduciendo en la legislación Federal, igual que en las de las entidades federativas una serie de modificaciones a diversas leyes con la idea de reglamentar los derechos indígenas lo que, aunado a la legislación existente con anterioridad, ha dado lugar a una abundante legislación sobre la materia. Solo para

efectos explicativos, las leyes federales se pueden agrupar en materias tales como el derecho al desarrollo, derechos sobre las tierras y recursos naturales, derechos culturales, acceso a la justicia ante los órganos del estado y la institucionalidad estatal. Entre las primeras se encuentra la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En el segundo grupo se incluyen la Ley Agraria, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley Minera. Dentro del grupo de derechos culturales se ubican la Ley General de Educación y la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. En el grupo de derechos de acceso a la justicia, se incorporan el Código de Procedimientos Civiles, el Código Federal de Procedimientos Penales y el Código Penal Federal.

Un grupo aparte se integra por las leyes federales que regulan el funcionamiento de las instituciones indigenistas entre las cuales se encuentra la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y el Acuerdo que crea la Fiscalía para Asuntos Indígenas.

Otro bloque diferente lo constituyen las leyes de los Estados de la república. En él se incluyen 18 textos constitucionales, cinco leyes reglamentarias y en varios estados diversas disposiciones que contienen disposiciones sobre derechos indígenas.

Más lo abundante de las disposiciones jurídicas no debe llevarnos a la conclusión de que se reconocen gran parte de los derechos indígenas porque no es así. Uno de las razones para que esto sea así es que si bien la Constitución Federal reconoce la existencia de los pueblos indígenas y algunos de sus derechos, como ya dijimos, deja afuera los principales, como el carácter de sujetos de derecho público de los pueblos indígenas y el control de sus territorios y los recursos naturales en ellos existentes. Derivado de lo anterior quedan fuera del reconocimiento constitucional los gobiernos indígenas y las facultades que estos

tendrían, para marcar los alcances y límites de sus actuaciones. Además de esto la misma Constitución Federal remite a las legislaturas estatales la facultad de reconocer los alcances de los derechos enunciados en ella.

Otra razón para que no sea una legislación aceptable es que la mayoría de la legislación federal y estatal fue aprobada antes de la reforma del 14 de agosto del 2001 y como tal su contenido se ajusta a los contenidos de las disposiciones constitucionales de 1992, de corte culturalista. Vaya un ejemplo para ilustrar lo anterior: de los 18 textos constitucionales estatales, 14 fueron aprobados antes de la reforma del 2001 y sólo 4 después de ella, y estos lo que hicieron en la mayoría de los casos fue copiar las disposiciones de aquella. Así, de los 32 estados de la república solo 4 tienen actualizados sus textos a lo que dispone la Constitución Federal y en muchos casos sus disposiciones son nulas de pleno derecho por tratarse de materias reservadas para su aprobación por el Congreso de la Unión y no por los Estados de la república.<sup>113</sup>

Pero existe otro problema mayor. La legislación federal aprobada con posterioridad a la reforma constitucional demuestra que la negación del estado para reconocer la personalidad jurídica de derecho público y los derechos territoriales de los pueblos indígenas no fue un problema de desconocimiento del tema sino la posibilidad de abrir paso a una política estratégica de privatización de los recursos naturales, específicamente las tierras, las minas, los recursos forestales, el agua, los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado a ellos. Así lo demuestran las reformas que se han realizado a las leyes que regulan esas materias, las que invariablemente desregulan la materia, de tal manera que las transnacionales puedan intervenir libremente.

Con una reforma constitucional que no reconoce los derechos de los pueblos indígenas y una legislación secundaria que camina en esa misma línea, a los pueblos indígenas no les ha quedado más camino que la construcción de autonomías en los hechos.

---

<sup>113</sup> Para un análisis amplio de la legislación puede verse: Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, Segunda edición, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, México, 2003.

## LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AUTONOMÍAS

Cancelada la posibilidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, lo mismo que el diálogo por la vía institucional, diversas organizaciones indígenas llamaron a construir autonomías de hecho.

La propuesta no era novedosa. Ya varias organizaciones se encontraban en esos procesos desde años atrás. Tan sólo en el estado de Chiapas, desde octubre de 1994 el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas de Chiapas (CEOIC) y la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEPCH) llamaron a formar Regiones Autónomas Multiétnicas. En esas mismas fechas comunidades indígenas ligadas a la Central Independientes de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) constituyeron la región autónoma Norte del estado, que abarcó diez municipios previamente existentes; el Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI) estableció el municipio independiente de “Marqués de Comillas” en el municipio oficial de Ocosingo, al tiempo que en ese mismo municipio la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo (COAO) conformaban gobiernos autónomos y ocupaban el poder formal; mientras en el de Las Margaritas, el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) proclamó la región autónoma Fronteriza. Otras fuerzas políticas como la Organización Indígena de los Altos de Chiapas (ORIACH), el Movimiento Democrático de Chalchihuitán (MODECH), la Organización Indígena de Cancuc (OIC) y la Organización Indígena Samuel Satik (OIS) declararon autonomías en los territorios donde tenían influencia.<sup>114</sup> La demanda indígena de autonomía había adquirido carta de naturalización entre los movimientos indígenas. Se trataba de un reclamo construido durante años y que la rebelión zapatista había colocado como el eje en torno al cual se darían después las movilizaciones.<sup>115</sup>

### Tiempos de autonomías

---

<sup>114</sup> Armando Bartra, “Las guerras del ogro”, *Chiapas*, número 16, Era-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 2004, pp. 63-105.

<sup>115</sup> Sobre el proceso de construcción de esta demanda: Joaquín Flores Félix, “Los pueblos indios en la búsqueda de espacios”, *Cuadernos Agrarios* núms. 11-13, Nueva Época, México, enero-diciembre de 1995, pp. 148-158.



El inicio de procesos de construcción de gobiernos autónomos, como las discusiones anteriores a ellos, corrió a cargo de organizaciones indígenas que ya tenían años trabajando el tema y la rebelión zapatista les había proporcionado la coyuntura necesaria para proceder a su implementación. Pero el EZLN, de manera directa, realizó el mismo esfuerzo, instalando sus propios gobiernos autónomos en los territorios que controlaba. En el mes de diciembre de ese mismo año, como parte de su campaña “Paz con Justicia y Dignidad”, informó de la creación de 38 municipios autónomos<sup>116</sup>. De igual manera, el Congreso Nacional Indígena, el movimiento que aglutina a comunidades, municipios y organizaciones indígenas independientes a partir del año de 1996, impulsó una política similar meses después. A estos esfuerzos, que tuvieron impacto nacional, siguieron otros de menor impacto político pero en algunos casos más efectivos: en el Estado de Guerrero después se creó el municipio Rancho Nuevo de la Democracia y tiempo después algunas comunidades de Michoacán y el Estado de México se declararon autónomas. Paralelamente a ello, otras comunidades estaban luchando por ejercer su autonomía, muchas veces sin declararlo así, como sería el caso de la Policía Comunitaria y el municipio Amuzgo de Xochitlahuaca, en el Estado de Guerrero,<sup>117</sup> los wirrárikas de Jalisco y Durango y las luchas de las comunidades zapotecas agrupadas en el Consejo Unihidalguense en el Municipio de Juchitán, las mixes de San Miguel Quezaltepec, las mixtecas de San Isidro Vistahermosa y Yosotatu, en el municipio de Tlaxiaco, y el municipio autónomo de San Juan Copala en región triqui alta, en el estado de Oaxaca.

Con el paso del tiempo varios de esos procesos sucumbieron porque no contaron con la participación mayoritaria de las comunidades involucradas, o porque los líderes de las organizaciones que los impulsaron no resistieron las ofertas gubernamentales para abandonarlos, o también porque cuando no aceptaron la cooptación oficial la represión se encargó de someterlos. Sólo sobrevivieron aquellos que contaron con la suficiente fuerza y

---

<sup>116</sup> Adriana López Monjardín y Dulce María Rebolledo, “Los municipios autónomos zapatistas”, *Chiapas*, No 7, México, 1999, pp. 115-137.

<sup>117</sup> Joaquín Flores, “Democracia, ciudadanía y autonomía de los indígenas: una revisión del contrato a la luz de su historia”. *Mimeo*, México. 2000, pp. 18. También: Esteban Martínez Cifuentes, *La policía comunitaria: Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, Colección Derecho Indígena, Instituto Nacional Indigenista, México, 2201.

una dirección política capaz de resistir la embestida gubernamental. Pero antes de desaparecer nos dejaron importantes enseñanzas, tanto en sus aciertos como en sus errores, para trazar el camino hacia el futuro.

Que aquel llamado a construir autonomías de hecho no hubiera sido una propuesta novedosa no le restaba ningún mérito. En una coyuntura en donde el Estado mexicano había cerrado todas las puertas a los pueblos indígenas para el reconocimiento de las autonomías indígenas, constituía una respuesta inteligente y oportuna, en la medida que no apostaba por la resignación ni por la violencia como muchos esperaban sino, retomando la experiencia histórica de los pueblos indígenas, buscaba concretar en los hechos lo que se buscó que el gobierno reconociera en las leyes. El problema era el *porqué* y *cómo* hacerlo, para evitar el riesgo de que se convirtiera en una *propuesta vacía*, que podía llenarse de muchos contenidos: diluirse en declaraciones públicas sin sustento de base; o bien, que su lugar fuera ocupado por proyectos surgidos desde el gobierno, o también radicalizarse al grado sólo enfrentarlo sin ninguna propuesta de futuro. En esa situación, más que ponerse a discutir sobre el problema, las comunidades indígenas avanzaron y en el camino resolvieron algunos de los problemas que aparentemente no tenían solución, con lo cual nos aportaron una experiencia cuyos impactos todavía no es posible evaluar en su totalidad.

El momento culminante de estos procesos lo volvió a dar el EZLN. En el mes de julio del año 2003 anunció la desaparición de los *Aguascalientes*, espacios que durante casi diez años le sirvieron para establecer interlocución con los movimientos sociales de México y el mundo. Junto con esa desaparición los zapatistas anunciaron la creación de *Caracoles* y Juntas de Buen Gobierno, especies de gobiernos regionales que quedaron instalados el nueve de agosto de ese mismo año. Al gobierno federal la medida lo desconcertó al grado que las primeras declaraciones del Secretario de Gobernación fueron en el sentido de no permitir que los zapatistas llevaran a cabo sus planes, para días después rectificar y decir que las Juntas de Buen Gobierno eran totalmente constitucionales, como una forma de sumir que “no pasaba nada” y no desatar un problema que se les saliera de las manos.

## Las razones autonómicas

Lo primero que se vio en esta nueva etapa de las luchas de los pueblos indígenas es que la construcción de autonomías representa una propuesta concreta a la necesidad de formular, desde los propios pueblos y de manera seria y profunda, una política que de respuesta a la pluriculturalidad de la sociedad mexicana, situación reconocida en la reforma constitucional impugnada pero negada en la realidad. Porque el reconocimiento de la pluriculturalidad de la sociedad, sustentada en la presencia de sus pueblos indígenas –como dice la Constitución Federal-, debería obligar al Estado y a la sociedad a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, y en consecuencia a garantizarle sus derechos, lo cual conllevaría a su vez a modificar las bases sobre las que se funda el Estado nacional, para que los incluyan, y de esa manera los pueblos indígenas, como tales, sean parte integrante del Estado, sin dejar de ser lo que son, pero sin conservar su condición de sociedades colonizadas.<sup>118</sup> En otras palabras, las autonomías que los pueblos indígenas luchan por construir son necesarias porque existen diversas sociedades con culturas diferentes a la dominante, con presencia previa inclusive a la formación del Estado nacional y que a pesar de las políticas colonialistas impulsadas contra ellos conservan su propio horizonte de vida. Las autonomías son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos y que a él le parezcan convenientes.

Lo anterior es fundamental para entender tanto el reclamo de reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía, como los procesos para implementarlas de hecho. Porque en su origen el Estado mexicano –como los demás Estados latinoamericanos- se fundó bajo la idea de una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un sólo régimen jurídico y político y por lo mismo con iguales derechos para todos. Lo anterior no era otra

---

<sup>118</sup> Sobre el colonialismo interno puede verse: Guillermo Bonfil Batalla, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Obras escogidas*, Tomo I, Instituto Nacional Indigenista-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965 y Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, Decimoséptima edición, Siglo XXI, México, 1996.

cosa que la concreción de las ideas liberales de Europa en la normatividad mexicana, desatendiendo la realidad social en que los pueblos indígenas se han desenvuelto, que siempre resulta ser más compleja. La legislación que durante todo el siglo XIX y parte del XX<sup>119</sup> se elaboró sobre esta materia fue para negar estos derechos, no para reconocerlos, lo cual, dicho de paso, nos aclara que no todas las leyes reconocen derechos, hay algunas que los niegan. Los indígenas han entendido esto por eso se rebelan ante una legislación que no cumple con sus expectativas, porque no les garantiza ni siquiera derechos mínimos. Ellos reclaman derechos fundamentales que saben o intuyen que existen, más allá de los contenidos de las legislaciones estatales.

A contrapelo de esta realidad, el gobierno mexicano se ha apropiado del discurso del movimiento indígena, despojándolo de su contenido y hablando de una ‘nueva relación entre los pueblos indígenas y el gobierno’, así como de elaborar ‘políticas transversales’, con la participación de los interesados, cuando en realidad sigue impulsando los mismos programas indigenistas de hace años que los pueblos indígenas rechazan. Para legitimar su discurso y sus acciones ha incorporado a la administración pública algunos líderes indígenas que por mucho tiempo habían luchado por la autonomía, quienes les sirven de pantalla para mostrar una continuidad que presentan como cambio.

En estas condiciones la decisión de los movimientos indígenas de impulsar las autonomías de hecho resulta una política correcta y una práctica consecuente para el movimiento indígena. Pero no es una tarea fácil. En la realidad cotidiana, esta situación genera problemas que requieren solución para la consolidación de los procesos autonómicos. Entre ellos se pueden mencionar los sujetos de la autonomía, los contenidos de ella y los procesos para su construcción.

### **Los sujetos de las autonomías**

---

<sup>119</sup> Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México, 2005.

Si se asume que la autonomía es una expresión concreta del derecho de la libredeterminación y que éste es un derecho de los pueblos, no se puede olvidar que los sujetos titulares de los derechos indígenas son los pueblos indígenas, no las comunidades que los integran, menos las organizaciones que ellos construyen para impulsar su lucha. Es por eso que junto con la construcción de las autonomías los movimientos indígenas asumen el compromiso de su reconstitución. En esta coyuntura específica, dada la fragmentación en que se encuentra la mayoría de los pueblos indígenas, las comunidades resultan importantes para articular sus luchas de resistencia y construcción de las autonomías, pero no renuncian a la utopía de reconstituir los pueblos indígenas de los que forman parte, para que éstos asuman la titularidad del derecho. Por esa razón la defensa de los derechos comunitarios la hacen al mismo tiempo que establecen relaciones con otras comunidades y pueblos de sus países y de otros, para apoyarse mutuamente en sus demandas propias pero también enarbolando demandas comunes. Este es el papel que cumple el Congreso Nacional Indígena (CNI) a nivel nacional y diversas organizaciones regionales donde los pueblos indígenas, a través de sus autoridades o delegados facultados expresamente para ello participan, analizan, discuten y acuerdan formas y tiempos de actuación colectiva.

En otras palabras, se necesita que los pueblos indígenas se conviertan en sujetos políticos plenos superando las divisiones internas y los conflictos intercomunitarios en que muchas veces viven, para lo cual combaten las causas que los provocan, entre las cuales existen unas externas y otras internas. Entre las primeras sobresalen los diseños institucionales de los Estados, que los excluyen, así como las políticas de dominación ejercida en la vida cotidiana. A los primeros los ven como parte de sus luchas de *emancipación*, mientras a los segundos los tratan como parte de su *resistencia* para no dejar de ser pueblos indígenas.

Un problema externo que los pueblos indígenas han encontrado para poder ser sujetos políticos es que en la mayoría de los casos están políticamente desestructurados. En esto han pesado bastante las políticas de colonialismo ejercidas desde los órganos de gobierno, para subordinarlos a los intereses de la clase en el poder. Un ejemplo concreto de estas políticas es que los pueblos indígenas numéricamente grandes se encuentran divididos entre varios estados. Sólo por excepción se puede encontrar un pueblo indígena numéricamente

grande que pertenezca a un mismo estado. La historia demuestra que los pueblos indígenas que han sorteado la división administrativa estatal son aquellos que han resistido de diversas maneras, incluida la violencia, para seguir siendo lo que son. Es el caso de los triquis, en el Estado de Oaxaca, o de los yaquis, en el de Sonora.

La misma situación se presenta en los municipios estructuran los gobiernos locales. Por eso los pueblos indígenas insisten en denunciar que este tipo de organizaciones políticas y administrativas constituyen estructuras con demarcaciones ajenas a ellos y han servido más para dividirlos y subordinarlos al poder estatal que para poder organizar su vida, además de que muchos están controlados por mestizos. Desde ahí se les impide ejercer sus derechos políticos y por lo mismo participar en las grades decisiones de la vida nacional.

A esto hay que agregar la política de desarticulación de las prácticas comunitarias y la agresión a la naturaleza de los gobiernos indígenas a través de las subvenciones de los ramos 28 y 33 de la Federación, dedicados a financiar obras públicas y gastos operativos de las autoridades comunitarias. Este tipo de políticas, al no tomar en cuenta las necesidades propias de las comunidades y el sentido de gratuidad de los cargos, los transforma de actividades gratuitas en mercancía.

Los pueblos indígenas saben que en esta situación la construcción de autonomías muy pocas veces puede hacerse desde esos espacios, porque aún cuando tuvieran el control de los gobiernos locales, su estructura y funcionamiento responde a la lógica estatal, limitando sus facultades a las que resultan funcionales para su control; pero en el peor de los casos podría llevar a que, en nombre de los derechos indígenas, se entregara el poder a los grupos de mestizos, muchas veces caciquiles, y estos lo usaran en contra de los pueblos indígenas. Los municipios oaxaqueños saben muy bien de esto, pues después de diez años de que se reconociera en la ley su derecho a elegir sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, el gobierno ha encontrado nuevas formas de subordinarlos, creando organizaciones de municipios por usos y costumbres o reteniendo las partidas presupuestales que por ley les corresponde. Y a los que logran sortear estos escollos los mete a la cárcel o, de plano, los mata.

Por otro lado saben que las comunidades indígenas de un mismo pueblo se encuentran divididas y enfrentadas entre ellas, por diversas razones, que van desde la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales, las creencias religiosas o las preferencias políticas, entre otras. En otros casos se presentan problemas ficticios o creados por actores externos a las comunidades que los sufren. Para enfrentar estos problemas los pueblos indígenas interesados hacen esfuerzos por identificar las causas de la división y el enfrentamiento, ubicar las que tienen su origen en problemas de las propias comunidades y buscarles solución. De igual manera buscan evidenciar los problemas creados desde fuera y buscar la forma de rechazarlos.

A la división de los pueblos y los conflictos comunitarios se agrega el hecho de que las comunidades indígenas se encuentran subordinadas políticamente a las redes de poder regional. Para la construcción de estas redes donde las comunidades quedan atrapadas confluyen muchos factores, algunos de ellos no perceptibles a simple vista. Uno es el carácter monocultural y de clase del Estado, que responde a los intereses de los grupos económicos y políticos que le dan sustento. El Estado crea las condiciones para que estos grupos sigan manteniendo el poder porque son ellos quienes le crean las condiciones a él para su existencia. En muchos casos son los grandes comerciantes y los representantes de consorcios internacionales, que ligados a agentes regionales y a los especuladores detentan el poder. A ellos y no a los pueblos indígenas les sirve el Estado porque ellos también están a su servicio.

En esta situación los intereses de las comunidades indígenas quedan subordinados a los grandes planes programas de éstos para defender sus intereses. En el aspecto económico los indígenas difícilmente pueden acceder a los espacios del comercio que aquellos se han apropiado, a menos que dejen de ser indígenas. Para ellos queda reservado el mercado de frutas y hortalizas en menor escala y el papel de vendedores y revendedores en los tianguis semanales. En el aspecto político siguen siendo el voto cautivo de candidaturas que se deciden en las grandes esferas de la política estatal o nacional, donde ellos no tienen ninguna injerencia.

Estos son aspectos que se construyen bajo el discurso de la igualdad de todos los ciudadanos, apuntalados por la idea de la nación mestiza, para quienes las culturas indígenas sólo existen como folclor, para lucirse en las fiestas regionales o para consumo de turistas. Plantear la construcción de procesos autonómicos sin romper los nudos y redes que los grupos de poder construyen resulta una utopía inviable. Pero para lograr romperlos se requieren muchas cosas. La primera de ella, trascender las fronteras de los otros y asumirse culturalmente diversos, con todo lo que esto implica.

### **Los contenidos de las autonomías**

Ahora bien, la lucha por la instalación de gobiernos autónomos indígenas representa un esfuerzo de los propios pueblos indígenas por construir regímenes políticos diferentes a los actuales, donde ellos y las comunidades que los integran puedan organizar sus propios gobiernos, con facultades y competencias específicas acerca de su vida interna. Ese es el primer problema que enfrentan quienes han decidido caminar ese camino ya que las posibilidades de lograrlo se encuentran determinadas por la naturaleza de las relaciones históricas de subordinación en que se encuentran y el carácter sociopolítico del régimen político del Estado en que las autonomías pretenden construirse y practicarse. Los pueblos indígenas no ignoran que para la construcción de ellas sus prácticas política van a contrapelo de una legislación que minimiza la posibilidad de su ejercicio hasta casi pulverizarlo, al grado de colocarlos fuera de las reglas legales dictadas por el Estado; que el régimen político actual no cuenta con políticas públicas que las favorezcan, sino otras de carácter asistencial que las niegan y que el tránsito a la democracia sigue siendo una asignatura pendiente en muchos sentidos.

Ellos entienden el contexto y no ignoran que en términos políticos la construcción de autonomías indígenas implica que las comunidades y los pueblos le disputen el poder a los grupos políticos regionales que los detentan y que para lograr este fin no pueden caminar sólo por los canales institucionales marcados por el Estado, porque están contruidos en base a una ideología mestiza que niega la posibilidad de una ciudadanía étnica, aunque tampoco



fuera de las reglas creadas por él mismo, sino abriendo otros que rompan la subordinación de los pueblos y comunidades indígenas. En otras palabras, no se trata de luchar contra los poderes establecidos para ocupar los espacios gubernamentales de poder sino de construir desde las bases contrapoderes capaces de convertir a las comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna, al tiempo que modifican las reglas por medio de las cuales se relacionan con el resto de la sociedad, incluidos otros pueblos indígenas y los tres niveles de gobierno.

Con la decisión de construir autonomías, los pueblos indígenas buscan *dispersar el poder* para posibilitar su ejercicio directo por las comunidades indígenas que lo reclaman. Es una especie de descentralización que nada tiene que ver con la que desde el gobierno y con el apoyo de instituciones internacionales se impulsa, que en el fondo pretende hacer más efectivo el control gubernamental sobre la sociedad. La descentralización de las que aquí se habla, la que los pueblos y comunidades indígenas que avanzan por caminos autónomos nos están enseñando, pasa por la edificación de formas paralegales de ejercicio del poder, diferentes a los órganos de gobierno, donde las comunidades puedan fortalecerse y tomar sus propias decisiones. Incluye asimismo la necesidad de transformar las relaciones con otros poderes como los económicos, religiosos y políticos, se encuentren institucionalizados o no dentro de las leyes, pues no tiene ningún sentido construir un poder distinto que se ejecutará en las mismas condiciones de aquel que se pretende combatir. Esto a su vez reclama que al interior de las comunidades indígenas ellas mismas realicen los ajustes necesarios para que ese poder sea ejercido con la participación de todos o la mayoría de sus integrantes y no caiga en manos de grupos de poder locales que lo usen en nombre de la comunidad pero para su propio beneficio. Las autonomías transforman las relaciones de los pueblos con las comunidades que los integran, pero también las de éstas con los ciudadanos que forman parte de ellas.

Cuando los pueblos indígenas deciden construir autonomías han tomado una decisión que va contra las políticas del Estado y obliga a quienes optan por ese camino a iniciar procesos políticos de construcción de redes de poder, capaces de enfrentar la embestida estatal, contrapoderes que les permitan afianzarse ellos mismos como una fuerza con la que se debe

negociar la gobernabilidad y poderes alternativos que obliguen al Estado a tomarlos en cuenta. Por eso la construcción de autonomías no puede ser un acto voluntarista de líderes “ilustrados” o de una organización, por muy indígena que se reclame. En todo caso requiere la participación directa de las comunidades indígenas en los procesos autonómicos. En otras palabras, se necesita que las comunidades indígenas se constituyan en sujetos políticos con capacidad y ganas de luchar por sus derechos colectivos, que conozcan la realidad social, económica, política y cultural en que se encuentran inmersos, así como los diversos factores que inciden en su condición de subordinación y los que pueden influir para trascender esa situación, de tal manera que les permita tomar una posición sobre sus actos.

Con su lucha por la autonomía los pueblos y comunidades indígenas trascienden las visiones folcloristas, culturalistas y desarrollistas que el Estado impulsa y muchos todavía aceptan pasivamente. Porque la experiencia les enseña que para hacerlo no basta con que se reconozca en alguna ley su existencia y algunos derechos que no se opongan a las políticas neoliberales, o los aportes culturales de los pueblos indígenas a la constitución multicultural del país; tampoco es suficiente que los gobiernos destinen fondos específicos para impulsar proyectos de desarrollo en las regiones indígenas que siempre son insuficientes y se aplican en actividades y por las formas decididas desde el gobierno, que despojan a las comunidades de todo tipo de decisión y niegan su autonomía. Estas son políticas que si bien expresan que buscan modificar las prácticas de asimilación y aculturación impulsadas desde hace años por el indigenismo, no dejan de reproducir las relaciones de subordinación de los pueblos indígenas con respecto a la sociedad mestiza y hasta legitiman las políticas de negación de los derechos indígenas. Por el contrario, se requiere desmitificar el carácter “neutral” del Estado y mostrar su carácter de clase, evidenciando que se encuentra al servicio de la clase dominante y los agentes políticos, económicos, sociales que la sustentan.

Los pueblos indígenas saben que construir y transitar este camino sin quedar a la mitad de él es difícil, por eso cada que deciden hacerlo antes fijan sus objetivos y ven la manera de hacerlo para que sea posible llevarlo a cabo. Una vez asegurado lo anterior, colocan junto a

ellos algunos más generales que sirvan para establecer alianzas con otras comunidades. En algunos casos pueden ser las demandas de las mismas comunidades, como las del pueblo mixteco de Oaxaca que luchan para obligar a los gobiernos a impulsar programas generales para la solución de conflictos agrarios, o las de los wirrárikas defendiendo su territorio.

Pero existen otros tipos de procesos. Como los de las comunidades del Istmo mexicano que luchan contra el Plan Puebla Panamá; o los de la Policía Comunitaria del Estado de Guerrero que constituyen verdaderos sistemas de seguridad regional; o las que se dan en varios Estados de la república por una verdadera educación indígena. Aunque no se vea ni se diga, y en apariencia se trate de luchas locales, con demandas particulares, en realidad estas luchas enfrentan problemas nacionales y van marcando el camino que después se habrá de transitar para lograr una reforma del Estado autoritario por otro democrático y multicultural; impulsar la lucha por la soberanía alimentaria, contra la privatización de la energía eléctrica, el petróleo y los recursos naturales. En otras palabras, los pueblos lo van aprendiendo en su práctica cotidiana. No es casualidad que la rebelión zapatista en el Estado mexicano, haya comenzado el primero de enero de 1994, cuando entraba en vigencia el Tratado de Libre Comercio de este país con los Estados Unidos y Canadá.

De igual manera saben que la lucha por la autonomía no puede ser una lucha sólo de los pueblos indígenas. Por eso construyen relaciones de solidaridad con los otros sectores de la sociedad, apoyándose mutuamente en sus luchas propias, al tiempo que se impulsan demandas comunes. En este sentido cobra importancia cuidar con quien se establecen las alianzas, porque existen sectores y organizaciones sociales que discursivamente aceptan defender los derechos indígenas pero en la práctica hacen lo contrario, como sucede con algunos partidos políticos que han manifestado defender los derechos de los pueblos indígenas pero sus legisladores votan iniciativas de leyes que atentan contra ellos; o los partidos de la izquierda que en muchos casos todavía intentan subsumir la demanda específica de los pueblos indígenas a la de la sociedad en general, o participar de sus luchas solo si se ajustan a la estructura vertical y corporativista de ellos. Igual sucede con algunas organizaciones indigenistas que en el discurso defienden el derecho de los pueblos

indígenas a su autonomía pero su práctica está más ligadas a las políticas del Estado y su aspiración es vivir del presupuesto público.

### **Los procesos autonómicos**

Hemos dicho líneas atrás que los movimientos indígenas por la construcción de las autonomías representan a los nuevos movimientos indígenas y que éstos son novedosos tanto por su demanda como por los actores políticos y sus formas de acción colectiva. Parafraseando a Alberto Melucci, también podríamos afirmar que los movimientos indígenas son profetas del presente, que lo que ellos poseen no es la fuerza del aparato sino el poder de la palabra y con ella anuncian los cambios posibles, no para el futuro distante sino para el presente; obligan a los poderes a mostrarse y les dan forma y rostro, utilizando un lenguaje que les que tal pareciera es exclusivo de ellos, pero lo que dicen los trasciende y al hablar por ellos hablan por todos.<sup>120</sup>

Y es cierto, porque como hemos visto, los pueblos indígenas al recurrir a su cultura y prácticas identitarias para movilizarse en defensa de sus derechos, cuestionan las formas verticales de la política al tiempo que ofrecen otras horizontales que a ellos les funcionan, porque las han probado en siglos de resistencia al colonialismo. Se trata de prácticas que surgen precisamente cuando las organizaciones tradicionales de partidos políticos, sindicatos u otras de tipo clasista y representativo entran en crisis y la sociedad ya no se ve reflejada en ellas. Estas prácticas políticas se expresan de muchas maneras, desde una guerrilla *posmoderna* como ha sido calificada la rebelión del EZLN, hasta las largas caminatas de las comunidades mixtecas en defensa de su patrimonio, o el “aislamiento” de las comunidades *wirrárikas* a sus territorios; o el sistema de seguridad pública de mixtecos, tlapanecos y mestizos para garantizar la justicia entre los pueblos de Guerrero, hasta la resistencia directa de los compañeros de La Parota para oponerse a la construcción de una presa hidroeléctrica que prácticamente acabaría con ellos.

---

<sup>120</sup> Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999, p. 59.

En estas luchas los pueblos indígenas en lugar de recurrir a sofisticadas teorías políticas para armar sus discursos recuperan su memoria histórica para fundamentar sus demandas y sus prácticas políticas, lo cual le da un toque distintivo, simbólico si se quiere, de los nuevos movimientos indígenas. Influidos del ejemplo del EZLN, recuperan la memoria de Emiliano Zapata, el incorruptible general del Ejército del Sur durante la revolución de 1910-17, cuya demanda central fue la restitución de las tierras usurpadas a los pueblos por los hacendados. De la misma manera recuperan las luchas y los ideales de Francisco Villa y Ricardo Flores Magón, el primero General de uno de los Ejércitos populares y revolucionarios mas grandes en la historia de Latinoamérica y el segundo un de los principales ideólogos de la revolución campesino-popular de 1917. Pero no es el único pues también en las regiones se recupera la memoria de los héroes: Tetabiate y Juan Banderas, entre los yaquis de Sonora; Jacinto Canek, entre los mayas peninsulares; *Hilarión* entre los triquis; Ocho Venado Garra de Jaguar, entre mixtecos, por mencionar algunos. Héroes locales y nacionales vuelven a hacerse presentes en la lucha para guiar a sus huestes, como si hubieran estado descansando, esperando el mejor momento para volver a la lucha.

Junto a su memoria histórica los pueblos vuelven la vista a lo que tienen para hacerse fuertes y cansados de tanta desilusión por las organizaciones políticas tradicionales retoman las de ellos: sus sistemas de cargos. Por eso quienes desconocen sus formas propias de organización llegan a afirmar que actúan de manera anárquica, que así no se puede, que con ello contribuyen a la dispersión y eso es un mal ejemplo para la unidad de los oprimidos, explotados y excluidos. Pero los pueblos saben lo que les conviene y usan formas organizativas propias porque les han funcionado por años, sin importarles que otros no las compartan. Por eso las practican y las fortalecen, adaptándolas a sus necesidades.

Claro, para avanzar hacia formas de lucha mas amplias buscan superar sus propias formas de organización, que la mayoría de las veces son locales. Y justo aquí es en donde entra el peligro de suplantar a los pueblos indígenas como sujetos de la construcción de los procesos autonómicos, porque en ese eslabón entre lo local y lo regional o nacional muchas organizaciones indígenas se apartan de la participación colectiva de las comunidades y en lugar de dispersar el poder para que todos participen en su ejercicio y controlen el uso que

otros hacen de él, crean estructuras paralelas a las de los pueblos indígenas y actúan en su nombre como si fueran lo mismo, lo que constituye una salida falsa que aunque en el corto plazo pueda traer algunas ventajas, a la larga también puede convertirse en un gran problema, pues se trata de una postura que no responde a una visión indígena sino de prácticas ajenas a las comunidades.

Sólo los pueblos y las comunidades indígenas pueden evitar la tentación de que las organizaciones indígenas caigan en la tentación de suplantarlos. Una forma de hacerlo podría ser que se deslindara claramente entre la *organización indígena* propiamente dicha – la que responde a las estructuras propias de las comunidades- y *la organización de indígenas*, que no responde a la realidad indígena sino a las necesidades de hacerse escuchar en el ámbito regional o nacional. Ambos tipos de organización no son excluyentes pero las segundas deben tener cuidado de que siempre y en todo momento el eje de la autonomía recaiga en las primeras y las otras les sirvan de apoyo, sin suplantarlas. Si este último caso se presentara estaríamos ante un nuevo caso de subordinación y lo peor es que sería con el discurso de ayudar a los pueblos indígenas a alcanzar su liberación.

Lo mismo vale para los miembros de ellas y algunos de sus líderes. La sociedad nacional, ansiosa de tener interlocutores “validos” dentro de las comunidades indígenas, muchas veces intenta convertir –y a veces lo logra- en líderes a los indígenas que por una u otra razón han trascendido las barreras comunitarias, sobretodo aquellos que por haber accedido a estudios superiores se han convertido en ‘intelectuales orgánicos’ de sus comunidades. Cuando esto sucede se crean ‘líderes’ a modo que pueden tener mucha presencia nacional pero que en las comunidades muchas veces no tienen ningún reconocimiento porque no cumplen sus obligaciones y a veces hasta están en contra de ella. La historia reciente de los movimientos indígenas tiene muchos ejemplos de esto, que también opera contra la construcción de procesos autonómicos.

Mención aparte merecen aquellas organizaciones que se han constituido conforme a las reglas que el Estado, el mismo que niega las autonomías, ha diseñado para la participación política y desde ahí luchan junto con los movimientos indígenas por la construcción de la

autonomía. Al aceptar las reglas del juego impuestas desde el Estado y ajustar sus actos a ellos no pueden ser, propiamente hablando, movimientos autonomistas, cuando mas aliados de aquellos. Se trata de organizaciones o partidos políticos que apuestan a la ocupar puestos administrativos en la institucionalidad gubernamental pretendiendo desde ahí transformarlas, cosa que se antoja difícil, pues lo que más se ha visto es que el Estado los transforma a ellos. Como dijo un indígena mixteco, quieren montarse en un caballo viejo y cansado que lleva un rumbo equivocado y así no se va a ningún lado.

Con estas organizaciones se debe tener mucho cuidado. Mientras mantengan la congruencia entre su discurso y su práctica no existe ningún problema de tejer alianzas con ellas, pero la experiencia enseña que cuando llevan mucho tiempo en el gobierno o abandonan la lucha, o se alejan de sus antiguos compañeros –caso en el que solo hay que lamentar la pérdida de antiguos compañeros-, o continúan actuando como si nada hubiera pasado cuando en realidad ellos ya operan más como agentes del Estado que como líderes indígenas. Estas prácticas ya llevan años con diferentes matices y resultados en todos los países.

### **Lo que viene**

¿A dónde nos van a conducir los procesos de construcción de las autonomías indígenas? Es una pregunta a la que nadie puede dar respuesta porque no la tienen los movimientos sociales. Los actores de este drama se trazan su horizonte utópico pero que lo logren no depende de enteramente de ellos sino de muy diversos factores, la mayoría fuera de su control. De lo que se puede estar seguro es que el problema no encontrará solución en la situación en que actualmente se encuentran el Estado, por eso las luchas de los pueblos indígenas por su autonomía no tienen retorno. Ni la guerra zapatista en el Estado Chiapas, el sistema de seguridad comunitario en el Estado de Guerrero, los conflictos agrarios en todo el país, la lucha contra la privatización de los recursos naturales en Chiapas, Guerrero, Estado de México o Jalisco, o los proyectos de desarrollo indígena de diversas comunidades, tendrán solución de fondo si el Estado no se refunda. Pero también es cierto que los estados no se refundarán sin tomar en serio a sus pueblos indígenas. El reto entonces es en doble sentido: los Estados nacionales deben refundarse tomando en cuenta a

sus pueblos indígenas y éstos deberían incluir dentro de sus utopías el tipo de Estado que necesitan y luchar por él. De eso se tratan las autonomías indígenas y las luchas por construir las.

Pero eso no vendrá como concesión del Estado. Y tampoco los movimientos indígenas podrán lograrlo si no unen esfuerzos en una coordinación efectiva, formulan un plan de lucha mínimo en donde todos se sean reflejados y elaboran una política de alianzas con otros sectores sociales en lucha. La fallida reforma constitucional del 2001, que contando con un gran apoyo popular fue mediatizada por la clase política, es el mejor ejemplo de que los derechos de los pueblos indígenas, como los de otros movimientos sociales del país, sólo serán posible en la medida en que se articulen internamente, fijen con claridad sus objetivos a mediano y largo plazo y tracen una estrategia y una táctica para lograrlo, acordes a la situación del país.

El movimiento indígena mexicano necesita coordinarse porque desde 1998, cuando el gobierno mexicano lanzó su embestida para “achicar” la demanda indígena, se ha venido dispersando y no ha podido recuperarse del todo. En algunas regiones se han logrado algunas alianzas coyunturales pero la imagen que ahora proyecta es que se encuentra disperso. No es que no exista, sino que está desarticulado. Y así, aunque sus demandas sean comunes, se presenta fraccionado frente a un Estado que usa toda su fuerza para someterlo.

Para resolver el problema de la coordinación es necesario resolver cuestiones como las siguientes: ¿para que debe coordinarse? ¿qué tipo de coordinación necesita? ¿quién debe participar directamente en la coordinación? ¿sólo las autoridades indígenas? ¿también los representantes de organizaciones indígenas? ¿deben participar en la misma circunstancia las autoridades indígenas que los representantes de organizaciones? ¿cuál debe ser el papel de los indígenas en lo particular? Con respecto al plan de lucha es indispensable tener claro ¿cuáles son las demandas de los pueblos indígenas en esta coyuntura política? ¿pueden agruparse en algunos ejes temáticos las luchas? ¿la defensa de los gobiernos autónomos puede ser un eje aglutinador? ¿la defensa de la integridad territorial y los recursos naturales puede ser otro? ¿y los derechos humanos y la lucha contra la represión? Por último para



resolver el asunto de las formas de lucha podemos preguntarnos ¿en que problemas se puede unir fuerzas para alcanzar los objetivos? ¿quienes podrían coordinarse? ¿cómo podrían hacerle para coordinarse? ¿en torno a que asuntos podría darse la coordinación?

El ejercicio de reflexión que implica lo anterior puede parecer pueril a muchos, pero los pueblos y las comunidades indígenas necesitan de ese tipo de reflexiones para salir adelante. Porque de que la autonomía va, no cabe duda.

Por eso hay que celebrar que muchos pueblos y comunidades indígenas hayan decidido no esperar pasivamente a que los cambios vengan de fuera y se hayan enrolado en la construcción de gobiernos autónomos, desatando procesos donde se ensayan nuevas formas de entender el derecho, imaginan otras maneras de ejercer el poder y construyen otros tipos de ciudadanías. De acuerdo con estas ideas el derecho se mide mas que por la eficacia de la norma que lo regula, por la legitimidad de quien lo reclama; el poder tiene sentido en la medida en que quien lo detenta lo reparta entre todo el grupo hasta el grado de que a él no le cree privilegios, que es en lo que se traduce el famoso “mandar obedeciendo” zapatista; y la ciudadanía, es decir, la característica que da sustento al ejercicio de los derechos políticos, no se mide por alcanzar determinada edad sino porque se está en actitud de asumir compromisos sociales y se cumple con la comunidad, cualidad muy propia de las comunidades indígenas en México.

## BIBLIOGRAFÍA

Adriana López Monjardin y Dulce María Rebolledo, “Los municipios autónomos zapatistas”, *Chiapas*, No 7, México, 1999.

Alberto Melucci, *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México, 1999.

Ángel Pola, *Exposiciones (cómo se gobierna): Benito Juárez*, Tomo I, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1987.

Armando Bartra, “Las guerras del ogro”, *Chiapas*, número 16, Era-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 2004.

Bartolomé Clavero Salvador, *Teorema de O’Reilly: incógnita constituyente en indoamérica*, Separata de la Revista Española de Derecho Constitucional (Año 17, Núm. 49, enero-abril de 1987), Centro de Estudios de Derechos Constitucionales, Madrid, 1995.

\_\_\_\_\_, *Derecho indígena y cultura constitucional en América Latina*, Siglo XXI, México, 1994.

Blanche Petrich, “Reformar constituciones, pide gobernación”, *La Jornada*, 4 de noviembre de 1998.

Carlos Duránd Alcántara, *Derechos indios en México... derechos pendientes*, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1994.

Carlos Santiago Nino, *La validez del derecho*, Colección Mayor Filosofía y Derecho, Editorial Astrea, Argentina, 1985.

\_\_\_\_\_, *Introducción al análisis del derecho*, Sexta edición, Ariel, España, 1995.

*Conferencia internacional del trabajo*, 76ª. Reunión. Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), Informe IV (2A), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 1989.

*Derechos de los pueblos indígenas*, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1998.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, tomo P-Z, IJ-UNAM, Cuarta edición, México, 1991.

Eduardo García Maynez, *Introducción al estudio del derecho*, Trigésimo octava edición, Porrúa, México, 1986.

Enrique Florescano, *Etnia, estado y nación*, Aguilar, México, 1997.

Enrique Méndez, “Quince estados, aún sin modificar su marco legal en materia indígena”, *La Jornada*, 5 de noviembre de 1998.

Ernest Gellner, *Naciones y nacionalismo*, Alianza Editorial-Conaculta, Colección “Los Noventa”, México, 1991.

Esteban Martínez Cifuentes, *La policía comunitaria: Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, Colección Derecho Indígena, Instituto Nacional Indigenista, México, 2201.

*Estudios sobre los derechos de las pertenencias a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, E/CN.4/Sub.2/384/rev.1.

Eugenio Bermejillo, “Acátese y ocúltese”, *Ojarasca en la Jornada*, número 19, año, 9, 9 de noviembre de 1998.

Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México (1808-1997)*, Vigésima edición, actualizada, Porrúa, México, 1997.

Fernando M. Mariño, “Desarrollos recientes en la protección internacional de los derechos de las minorías y sus miembros”, en Pietro Sanchís, Luis (coordinado), *Tolerancia y minorías: problemas jurídicos y políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España, 1996.

Francisco Colom, *Razones de identidad, pluralismo cultural e integración política*, Antropos, España, 1998.

Francisco López Bárcenas, *El Convenio 169 de la OIT: su validez y problemas de aplicación en nuestro país*. Instituto Nacional Indigenista, México, 1996.

\_\_\_\_\_, y Salvador Monsivais, (compiladores) *Legislación en materia indígena para el estado de Oaxaca*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1997.

\_\_\_\_\_, “La Diversidad mutilada: Los derechos indígenas en la constitución de Oaxaca”, en: *Ce-Acatl*, No. 88, México, Octubre de 1997.

\_\_\_\_\_, “La Reforma constitucional en materia de derechos indígenas: los discursos y los hechos”, en *La Guillotina*, No. 37, México, primavera de 1997. También puede verse en *Alegatos*, No. 36, Órgano de difusión del departamento de derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 1997.

\_\_\_\_\_, “La diversidad negada: Los derechos indígenas en la propuesta gubernamental de reforma constitucional”, *Ce-ácatl*, núm. 93, México, Abril de 1998.

\_\_\_\_\_, “Constitución y derechos indígenas en Oaxaca, *Cuadernos Agrarios*, Núm. 16, Nueva época, México, 1998.

\_\_\_\_\_, “Ley de derechos indígenas en Oaxaca: una casa para todos”, *Masiosare*, 31 de mayo de 1998.

\_\_\_\_\_, “Del dicho al hecho: los derechos indígenas”, *El Imparcial*, Oaxaca de Juárez, 3 de mayo de 1998.

\_\_\_\_\_, “Costumbres de la gente de razón: Análisis jurídico del proyecto de ‘Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca’”, *Semanario La hora*, No. 297, Año VI, Primera época, Oaxaca de Juárez, 23 de mayo de 1998.

\_\_\_\_\_, “Cercos Jurídicos a los pueblos indígenas”, *La Jornada*, 5 y 6 de noviembre de 1998.

\_\_\_\_\_, “Derechos Indígenas, el debate interminable”, *Masiosare*, 10 de enero de 1999.

\_\_\_\_\_, “La Diversidad simulada: los derechos indígenas en la legislación de los estados de la Federación Mexicana”, en: Gabriel García Colorado, *El derecho a la identidad cultural*, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 1999.

\_\_\_\_\_, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Segunda edición, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria-Cámara de Diputados, México, 2003.

Friedrich Katz, *Pancho Villa*, Tomo I, Era, México, 1998.

Gabriel García Colorado e Irma Eréndira Sandoval (coordinadores), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 2000.

Gaudencio García Rivera, “Aprueban ley indígena en Veracruz”, *El Universal*, 9 de septiembre de 1998.

Guillermo Bonfil Batalla, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Obras escogidas*, Tomo I, Instituto Nacional Indigenista-Instituto Nacional de Antropología e Historia-Dirección General de Culturas Populares-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1995.

Gustavo Pérez Jiménez, *Las constituciones del estado de Oaxaca*, Ediciones Técnicas Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, México, 1959.

Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Octava edición, Porrúa, México, 1985.

Héctor Cuautémoc Hernández Silva, *Insurgencia y autonomía: historia de los pueblos Yaquis, 1821-1910*, Ciesas-INI, Colección: Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, 1996.

Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, Siglo XXI, México, 1991.

Héctor R. Olea, *Sinaloa a través de sus constituciones*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

Ignacio Burgoa, *Garantías individuales*, Vigésima segunda edición, Porrúa, México, 1989.

“Iniciativa Presidencial Sobre Derechos y Culturas Indígenas”, *El Nacional*, Suplemento Especial, 16 de marzo de 1998.

*Instituto Nacional Indigenista (1989-1994)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.

Jan De Vos, *Vivir en frontera: La experiencia de los indios de Chiapas*, Ciesas-INI, Colección Historia de los Pueblos Indígenas de México, México, 1994.

Javier Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995.

Jesús Silva Herzog, *De la historia de México (1810-1938), Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, tercera edición, Siglo XXI, México, 1985.

Joaquín Flores Félix, “Los pueblos indios en la búsqueda de espacios”, *Cuadernos Agrarios* núms. 11-13, Nueva Época, México, enero-diciembre de 1995.

José A. De Obieta Chalbaud, *El Derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España, 1993.

José Antonio García Becerra, *El estado de occidente: realidad y cisma de Sonora y Sinaloa, 1824-1831*, Colegio de Bachilleres de Sinaloa y Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional, Sinaloa, México, 1996.

Jorge Alberto González Galván, *Derecho indígena*, Panorama del Derecho Mexicano, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997.

Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la república federal mexicana*, SEP-SETENTAS, México, 1974.

León Olivé, *Multiculturalismo y pluralismo*, Piados-UNAM, Biblioteca Iberoamericana de ensayo, México, 1999.

*Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Segunda edición, Tomo IV, Manuel Porrúa, S. A., México, 1978.

*Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, Segunda edición, Tomo VIII, Manuel Porrúa, S. A. México, 1978.

Lorenzo Meyer, *La tierra de Manuel Lozada*, CEMCA-Universidad de Guadalajara, Colección de Documentos para la Historia de Nayarit, México, 1989.

Luis Díaz Muller, *Manual de derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, Núm. 3, México, 1991.

\_\_\_\_\_, “Las minorías étnicas en sistemas federales: ¿autodeterminación o autonomía?” en: *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, III-UNAM, México, 1991.

Luis Garrido, “La autonomía indígena: un desafío para el derecho”, *Alegatos*, núm. 36, Órgano de Difusión del Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 1997.

Luis González Rodríguez, “Derechos humanos en la Sierra Tarahumara”, *Etnicidad y derechos: un diálogo postergado entre los científicos sociales*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996.



Luis Pietro Sanchís, (coordinador), *Tolerancia y minorías: problemas jurídicos y políticos*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España, 1996, pp.74-75.

Luis Villoro, “Los Pueblos indios y el derecho a la autonomía”, *Nexos*, Mayo de 1994.

\_\_\_\_\_, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós-UNAM, México, 1998, 79-108.

Magdalena Gómez, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1995.

\_\_\_\_\_, “Iniciativa presidencial en materia indígena, los desacuerdos con los Acuerdos de san Andrés”, en: García Colorado, Gabriel, e Irma Eréndira Sandoval (coordinadores), *Autonomía y derechos de los pueblos indios*, tercera edición Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones legislativas, México, 2000.

Magdalena Gómez, “La reforma intravenosa”, *Ojarasca en la Jornada*, número 19, año 9, 9 de noviembre de 1998.

Manuel Corbalá Acuña, *Sonora y sus constituciones*, Gobierno del Estado de Sonora, Hermosillo, Sonora, 1992.

Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López “¿Extraños en su propio suelo? Los pueblos indios y la independencia de México”, *La problemática del racismo en los umbrales del siglo XXI*, VI Jornadas Lascasianas, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *Pueblos indígenas y estado nacional en el Siglo XIX*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

María Luisa Acevedo y Ma. Teresa Pardo, “Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca”, *Cuadernos del Sur*, Núm. 4, Oaxaca, México, Mayo-agosto de 1993.

Moisés González Navarro, “Instituciones Indígenas en el México Independiente”, en: Caso, Alfonso y otros, *La Política indigenista en México*, Tomo I, Primera reimpresión, INI-CONACULTA, 1991.

Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, Tomo L-Z, Cuarta edición, Siglo XXI, México, 1986.

Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, (Breviarios), Cuarta reimpresión, México, 1996.

\_\_\_\_\_, *Teoría general del derecho*, Editorial Debate, España, 1991.

Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Era, México, 1965.

*Pequeño Larousse Ilustrado*, México, 1983.

“Propuesta relativa a una definición del término ‘minoría’”. E/CN.4/Sub.2/1985/31.

Ricardo Robles O Sj, “La iniciativa de Ley de 1998, una amenaza para los pueblos indígenas de Chihuahua”, *Cuadernos Agrarios*, Núm. 16, Nueva época, México, 1998.

Rina Ortiz Peralta, “Inexistentes por decreto: Disposiciones legislativas sobre los pueblos indios en el Siglo XIX. El caso de Hidalgo”, Escobar O., Antonio, *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, CIESAS-CEMCA, México, 1993.

Rodolfo Stavenhagen, *Las clases sociales en las sociedades rurales*, Decimoséptima edición, Siglo XXI, México, 1996.

\_\_\_\_\_, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, Colmex-IIDH, México, 1988.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, *Instrumentos internacionales básicos de derechos humanos*, (comentados), Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994.

Rolando Tamayo y Salmorán, “Igualdad Jurídica”, en *Diccionario jurídico mexicano*, Tomo ( I-O ), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cuarta edición, Porrúa-UNAM, México, 1991, pp. 1609-1612.

Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coordinadoras), *El estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Salomón Nahmad Sittón y Víctor de la Cruz, “Los grupos étnicos y las legislaciones”, *Aspectos nacionales e internacionales sobre derechos indígenas*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1991.

Sandra Isabel Jiménez, “Rechazan ONG’s ley indígena que propone Chirinos”, *Reforma*, 8 de septiembre de 1998.

Sergio Caballero, “Aprueban la Ley Indígena en Congreso de Quintana Roo”, *Reforma*, 20 de julio de 1998.

Tarcisio Navarrete M. *et. al.*, *Los derechos humanos al alcance de todos*, Segunda edición, Diana, México, 1992.

Thomas Buergenthal, *et. al.*, *Manual de derecho internacional público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Will Kimlicka, *Ciudadanía multicultural*, Paidós, España, 1996.

## LEGISLACIÓN

### a). Federal

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (comentada) PGR-UNAM, México, 1994.

*Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, (comentado), tomo I, Segunda edición, IJJ-UNAM, México, 1990.

*Diario Oficial de la Federación*, 8 de enero de 1991

*Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.

*Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 1991

*Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 1991.

*Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1991

*Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 1992.

*Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1992.

*Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992

*Diario Oficial de la Federación*, 13 de mayo de 1992

*Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1992.

*Diario Oficial de la Federación*, 13 de julio de 1993.

*Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 1994

*Diario Oficial de la Federación*, 24 de marzo de 1994.

*Diario Oficial de la Federación*, 26 de marzo de 1994

*Diario Oficial de la Federación*, 13 de mayo de 1996

*Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1996.

*Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre de 1996

*Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1996

*Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1997.

*Diario Oficial de la Federación*, 22 de mayo de 1998.

*Ley de Tratados*, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de enero de 1992.

*Ley Agraria*, Anaya editores, México, 1993.

## **b) Estatal**

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 29 de octubre de 1990.

*Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 10 de diciembre de 1992.

*Boletín Oficial del Estado de Sonora*, 24 de junio de 1996.

*Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral, Oaxaca, México, 1995.

“Decreto número 258, aprobado por la LVI legislatura constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial del Estado*, número 23, tomo LXXX, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 6 de junio de 1998.

*Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 5 de enero de 1993.

*Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*, 1 de octubre de 1998.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de diciembre de 1996.

*Gaceta Oficial del Distrito Federal*, No. 143, 6 de agosto de 1998.

“Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial*, tomo LXXIV, Núm. 47, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 20 de noviembre de 1993.

“Ley Estatal de Educación”, *Periódico Oficial*, tomo LXXVI, Extra, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 9 de noviembre de 1995.

*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 6 de julio de 1996.

*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 10 de junio de 1997.

*Periódico Oficial del Estado de Campeche*, 15 de junio del 2000.

*Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 9 de octubre de 1990*

*Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 17 de junio de 1999.*

*Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, 1 de octubre de 1994.*

*Periódico Oficial del Estado de Durango, 30 de enero de 1992,*

*Periódico Oficial del Estado de Durango, 11 de julio de 1992.*

*Periódico Oficial del Estado de Durango, 17 de julio de 1994.*

*Periódico Oficial de Estado de Durango, 29 de junio de 1995.*

*Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 27 de mayo de 1987.*

*Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, 23 de octubre de 1991.*

*Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 17 de julio de 1994.*

*Periódico Oficial del Estado de México, 24 de febrero de 1995.*

*Periódico Oficial del Estado de Michoacán, 16 de marzo de 1998.*

*Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 18 de agosto de 1993.*

*Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 17 de octubre de 1998*

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 4 de abril de 1990.*

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 19 de octubre de 1990.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 29 de junio de 1991.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 13 de marzo de 1993.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 20 de noviembre de 1993.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 26 de febrero de 1994.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 5 de marzo de 1994

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 9 de julio de 1994.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 8 de octubre de 1994.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 13 de mayo de 1995.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 3 de junio de 1995.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 9 de noviembre de 1995.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 5 de junio de 1996.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 8 de marzo de 1997.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 1 de octubre de 1997.

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 6 de junio de 1998

*Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*, 19 de junio de 1998.



*Periódico Oficial del Estado de Querétaro*, 30 de noviembre de 1990.

*Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 14 de agosto de 1997.

*Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 30 de abril de 1998.

*Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*, 30 de julio de 1998.

*Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí*, 20 de noviembre de 1996.

### **c) Internacional**

“Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados”, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo CCCXXVIII, No. 31, México, 14 de febrero de 1975.

*Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*, Organización Internacional del Trabajo, Oficina para América Central y Panamá, Costa Rica, 1996.