

## CAPITULO 1

### CONTEXTO SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO

En el pasado, los pueblos indígenas vivían pacíficamente en sus tierras, en armonía con la naturaleza. Entonces vino la “civilización” con el deseo de conquistar, (...) con la ambición de capital y poder. Conquistaron la tierra, perdimos nuestros hogares, nuestros lugares sagrados, nuestras zonas agrícolas, nuestros campos de caza, nuestras aguas de pesca. Ellos llamaron a esto desarrollo, nosotros lo llamamos destrucción. Ellos pensaron en civilización, nosotros perdimos nuestra cultura, nuestra agua, nuestra religión. Ellos nos sometieron a sus leyes, nosotros los vimos tomar nuestras tierras.

Indígena de Surinam

#### 1.1 ¿Qué es indígena?

Alrededor del mundo se han realizado diversos estudios en base a los indígenas con el propósito de dar una definición aceptada por la comunidad internacional, sin embargo aún no se ha podido configurar alguna que se distinga de manera universal ante el diverso conjunto de características que puede tener la palabra “indígena”. Por tal motivo muchos autores como Bartolomé Clavero hacen referencia a definiciones ya proporcionadas por instituciones u organizaciones internacionales que reconocen a los indígenas como fuente de estudio y parte de un problema mundial<sup>1</sup> que súbitamente comenzó a preocupar a la comunidad internacional. Dentro de las instituciones internacionales que reconocen y dan alguna definición de indígena son: La Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otras.

Mucho se ha hablado de la interpretación real de la palabra ‘indígena’ sin embargo no ha sido posible definir bien su significado, incluso ni en foros internacionales, debido al debate interminable sobre su concepto y aplicación, lo cual ha sucedido durante más de 500

---

<sup>1</sup> Se dice que es un problema mundial en primera instancia por la violación que sufren los indígenas de sus derechos humanos y, en segundo lugar, porque esto impide que un país pueda desarrollarse al mismo tiempo que los países a su alrededor, al mismo tiempo que impide mantener la paz. Así que se necesita que haya iguales condiciones entre la población, es decir, se tengan las mismas posibilidades de desarrollo, un asunto por lo que muchos indígenas luchan hoy en día.

años. Para ser un poco más preciso en cuanto a este punto, esto sucedió desde que las primeras civilizaciones occidentales quisieron dotar de un nombre a aquellos grupos de personas que se diferenciaban de ellos y que ya habían estado antes de su llegada o de su desarrollo como civilizaciones<sup>2</sup>. Con la intromisión de los distintos países y las distintas organizaciones al estudio de los indígenas en el mundo, el caso de sus derechos se ha vuelto más serio y en cierto modo más eficaz. También se puede decir que la noción que se tiene sobre el indígena a nivel mundial es de que los indígenas nacieron como parte de la historia y desarrollo de los pueblos del mundo, donde las razones ideológicas estribaban en lo racial, en lo político y en lo religioso, y en donde además cada país generó su propia definición de indígena, la cual a veces podía ser en pro o en contra de él.

Un ejemplo de lo anterior es la definición dada por Canadá o Estados Unidos (EU) - muy diferente a la que establecen algunos países latinoamericanos- en donde en el primer caso, son indios (indígenas) aquellos reconocidos por la ley, los mestizos e indios no reconocidos y los inuit; quienes se encuentran bajo tutela del gobierno canadiense, en el segundo caso los indios son aquellos que viven cerca de una reserva, pertenecen a una tribu o grupo reconocidos por gobierno el federal y que cuentan con un 25% de sangre india. En algunas de las Constituciones de los países de América Latina, indígena es, por ejemplo en Chile, el hijo de padre o madre indígena o descendientes de habitantes originarios que posean al menos un apellido indígena, en Paraguay; el indígena es quien práctica el derecho

---

<sup>2</sup> Guntram F. A. Werther, *Self-Determination in Western Democracies. Aboriginal politics in a comparative perspective*, London: Greenwood Press, 1992.

consuetudinario y tiene un sistema de vida comunal, o en Argentina donde el indígena es reconocido mediante un criterio de descendencia que lo define como tal.<sup>3</sup>

Así, dentro de las relaciones internacionales se considera que debido al derecho de conquista de las civilizaciones antiguas fue posible la formación de la definición del grupo de individuos conocido como población o comunidad indígena<sup>4</sup>. Sin embargo en el momento de la conquista el derecho de los habitantes sometidos por los países europeos eran nulos por lo que sus conquistadores, quienes por la conservación de los pensamientos de aquella época -de conquista y colonización, cometieron gran cantidad de genocidios<sup>5</sup> en contra de las poblaciones diferentes a ellos (minorías) a lo largo y ancho de grandes extensiones territoriales. Un ejemplo de quien permaneció en contra de los genocidios fue Francisco de Victoria<sup>6</sup>, -siglo XVI- quien no sólo abogó por los indígenas sobre la posición dominante de los españoles sobre las poblaciones encontradas en el nuevo mundo, sino que también argumentó a favor de los nativos quienes, para él, eran los verdaderos dueños de las tierras que estaban siendo dominadas. Este dominico español fue considerado como uno

---

<sup>3</sup> “La definición de indígena en el ámbito internacional” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] (10 de agosto 2005) < <http://cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm> > (10 de agosto de 2005).

<sup>4</sup> Rodolfo Stavenhagen, “El marco internacional del derecho indígena”, trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio “Fray Bernardino de Sahagún” del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 47.

<sup>5</sup> El genocidio según la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio se define como cualquier acto perpetrado con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal, disponible en: *Red de Información Jurídica. Instrumentos internacionales del Derecho penal* [en línea] (16 de Noviembre 2005) <<http://www.cajpe.org.pe/RIJ/bases/instru/n1.htm>> (16 de Noviembre 2005), según la ONU, esto constituye un delito internacional.

<sup>6</sup> Francisco de Victoria fue uno de los iniciadores de varias proposiciones del cuestionamiento realizado al Papa por mantener disposición sobre tierras repartidas arbitrariamente a los españoles y portugueses de la época, tierras que como pasó con América pertenecían a grupos indígenas. Fue de los primeros en reconocer a los indígenas como formadores de naciones libres capaces de recibir el beneficio de sus propios derechos, sin embargo el mismo pensador también justifica el uso de la violencia dirigida a los indígenas en los casos donde estos últimos no aceptaran las condiciones impuestas por los colonizadores o conquistadores, ver “Francisco de Victoria” disponible en: *artehistoria, personajes de la historia* (16 de Noviembre 2005) <<http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/personajes/6100.htm>> (16 de noviembre 2005).

de los fundadores de los derechos indígenas y al cual se le atribuye los cimientos y leyes de los actuales encuentros entre los pueblos indígenas del mundo.<sup>7</sup>

A pesar de que se conoce que la palabra indígena, en la actualidad, se refiere muchas veces a los individuos conquistados durante la colonia, propietarios de características particulares que los hacen diferentes de los aborígenes o de las tribus. Tiempo atrás, estas palabras al igual que su significado eran ocupadas indistintamente, pues los criterios de diferenciación se basaban en factores como el racial o el sociocultural, por tal motivo se consideró por mucho tiempo que el indio era lo mismo que indígena<sup>8</sup> o que la etnia era lo mismo que un pueblo indígena, pero no es de esta manera. Así se llega al momento en el que definir aborígenes, etnia, minoría, tribu, grupo o pueblo indígena, se vuelve confuso puesto que se suelen usar indiferentemente. Sin embargo hay que notar que todas conllevan diferentes características y hasta distinta época y lugar. Así, se hace énfasis en esto debido a que no es lo mismo referirse a la minoría kurda que a la etnia judía que se encuentra alrededor del mundo, o referirse a las tribus africanas que a los aborígenes de los países occidentales<sup>9</sup> aunque a veces se utiliza la misma denominación –aborígenes- para los territorios de EU y Canadá.

Así pues se tiene que la definición de ‘aborígenes’ data de las primeras colonizaciones realizadas por los Estados dominantes –europeos- donde la palabra aborígenes es un término que se refiere a las naciones no organizadas que se localizan dentro de los Estados y que residen en ese lugar desde antes de tiempos conocidos, es decir antes que las tierras fuesen

---

<sup>7</sup> S. James Anaya, “Normas de derechos indígenas en la ley internacional contemporánea” en *América indígena*, vol. 1, núm. 1-2, México: III, Enero-Junio 1992, pp. 11-13.

<sup>8</sup> Problema que nace, como se sabe, con la confusión de los españoles en el siglo XVI cuando quieren llegar a la India y llegan a lo que ahora es América, confundiendo a sus habitantes con los indios.

<sup>9</sup> Al referirme a países occidentales en este punto hago alusión a los países Europeos del siglo XVI y XVII.

conquistadas por las colonias europeas.<sup>10</sup> La ‘etnia’ por otra parte hace muchas veces énfasis a la palabra raza y más que en un sentido biológico a un sentido cultural e incluso se considera que es aquel conjunto de personas que al interior de su grupo encuentran una identidad social y cultural, además de tener las mismas costumbres en las que la asociación con algún lugar muchas veces es primordial<sup>11</sup>. Y una ‘tribu’ es una organización social que se caracteriza por conjugarse en grupos pequeños de personas de baja densidad y con carencia de clases sociales además “responses to other forms of political and cultural organization, particularly states (...) [and having] socially common concerns involving competition for resources within a given sociopolitical environment”<sup>12</sup>

Generalmente el término ‘indígena’ ha sido utilizado usualmente para expresarse sobre los habitantes conquistados y originarios de un lugar, pero también refiere a especies hablando en términos biológicos, a razas o personas. Una persona indígena es quien originalmente pertenece a un lugar a diferencia de la persona nativa que es quien nace en un determinado lugar, sin embargo ambas definiciones sólo hacen referencia al aspecto histórico que existe entre los individuos y un lugar en especial<sup>13</sup> dejando de lado las costumbres, las lenguas o las tradiciones. Y aunque en el mundo anglosajón no haya nacido la palabra indígena, ésta posee diferentes acepciones en estos países, por ejemplo, en francés *Les Indigènes de l’Amerique*, es una expresión que aparece en Francia en 1798 y que significa los indígenas de América, convirtiéndose después en sinónimo de indio<sup>14</sup>, en

---

<sup>10</sup> Guntram F. A. Werther, *Self-Determination in Western Democracies. Aboriginal politics in a comparative perspective*, London: Greenwood Press, 1992, p. 7.

<sup>11</sup> “La definición de indígena en el ámbito internacional” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] 10 de agosto 2005) < <http://cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm> > (10 de agosto de 2005).

<sup>12</sup> Guntram F. A. Werther, *op. cit.*, p. xxxv, 6.

<sup>13</sup> *Ídem*.

<sup>14</sup> Carlos Montemayor Aceves, “Los indígenas de México”, en *Derechos indígenas y elecciones*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 29.

el inglés hace referencia a los nativos o primeros habitantes de la tierra<sup>15</sup>. Pero en sí la palabra “indígena” es una palabra latina<sup>16</sup> que significa “originario de ahí”. Así los autóctonos de Europa prefieren que les llamen aborígenes, puesto que la palabra indígena hace más referencia a un pueblo donde su identidad se basa en la dependencia de tipo colonial. Así, para las viejas civilizaciones, ser indígena no necesariamente confería ventajas particulares en lo político, social o económico<sup>17</sup>, incluso ser indígena no generaba en lo absoluto alguna evidencia que representará o argumentara los movimientos de autodeterminación, sus derechos u sus obligaciones.

También los indígenas, se dice, son aquellas personas quienes viven en una situación donde son responsables de proteger la naturaleza y la tierra. Son quienes están integrando parte de un Estado que no han ayudado a edificar y donde por ende se encuentran con la discriminación. También los indígenas son quienes se consideran a sí mismos indígenas sólo porque han sido reconocidos por otros que se les parece incluso son quienes simplemente son deferentes al resto de la población de un país que no son emigrantes.<sup>18</sup> A pesar de las definiciones anteriormente nombradas, el significado o definición real de un indígena actualmente no puede ser encerrado en unas simples palabras puesto que la situación del indígena marca la diferencia entre una simple definición y un modo de vida.

En cuanto a lo que refiere a “grupo, comunidad o un pueblo indígena” se tiene que en el derecho internacional el término pueblo evoca a la palabra etnia o nación. Según

---

<sup>15</sup> “La definición de indígena en el ámbito internacional” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] 10 de agosto 2005) < [www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm) > (10 de agosto de 2005).

<sup>16</sup> La palabra indígena proviene del latín antiguo *indu* 'en, dentro' y el latín *gignere* 'engendrar'

<sup>17</sup> Guntram F. A. Werther, *op. cit.*, p. 7.

<sup>18</sup> Julian Burger, “Pueblos indígenas: sus derechos y la acción internacional”, en Patricia Morales (coord.)(1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 4.

menciona Rodolfo Stavenhagen hay quienes dicen que la palabra pueblo al ser un concepto sociológico, refiere a grupos de humanos que comparten su identidad, mientras que otros autores sólo mencionan que el término se refiere a los habitantes de un territorio<sup>19</sup>. Además los términos “comunidad indígena” y “pueblo indígena” tanto en el derecho internacional como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, no se toman en cuenta, en ningún momento, para hacer referencia a un asentamiento, población o poblaciones de pequeñas dimensiones, comunidad, villa o ciudad.<sup>20</sup>

Hay posiciones en las que el concepto de pueblo puede llegar a ser utilizado en vez del término comunidad, esto debido a que los pueblos indígenas se encuentran, muchas ocasiones, organizados en comunidades. También se tiene que las comunidades indígenas son aquellos pueblos o naciones que conservan un cierto lazo con aquellos quienes fueron conquistados, estas mismas comunidades son consideradas como distintas aunque conserven y sigan viviendo en el lugar que les fue arrebatado, conformando muchas veces sólo una parte de la población que alguna vez fue al igual que conservan sólo un poco o nula extensión del territorio que por tradición les perteneció.<sup>21</sup> Estas comunidades hoy en día están conformadas por los sectores más débiles<sup>22</sup> de las sociedades por lo que se atienen a su entorno tratando a toda costa de mantener sus raíces tales como sus patrones culturales,

---

<sup>19</sup> Rodolfo Stavenhagen, “El marco internacional del derecho indígena”, trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio “Fray Bernardino de Sahagún” del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 57.

<sup>20</sup> *Cit*, Moisés Franco Mendoza, “El debate sobre los derechos de los indígenas en México”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 121.

<sup>21</sup> Magdalena Gómez Rivera, “Derecho indígena y Constitucionalidad: el caso mexicano”, en el Seminario Internacional... *ibidem*, p. 289.

<sup>22</sup> El término débiles en este caso no hace referencia a fuerza física sino a condición económica y social.

sus instituciones, lenguas, tradiciones y costumbres con el propósito de mantener a su comunidad viva.<sup>23</sup>

En cuanto a las definiciones de las organizaciones internacionales se encuentra la de la ONU, donde según ésta, indígena es:

Los descendientes actuales de los pueblos que habitaron el territorio actual de un país total o parcialmente en la época en que personas de cultura u origen étnico diferentes llegaron desde otras partes del mundo, los sometieron y, mediante la conquista, el doblamiento u otros medios, los redujeron a una situación no dominante o colonial; los que hoy día viven más en conformidad con sus costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales particulares que con las instituciones del país del que ahora forman parte, bajo una estructura de estado que incorpora principalmente las características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos de la población que son predominantes.<sup>24</sup>

Otro organismo que posee una definición en cuanto a pueblo indígena es la OIT, sin embargo cuando se crea el Convenio 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (C107), la comunidad internacional no queda conforme con su definición y, en sí, el peso paternalista de éste, por lo que algunas instituciones dentro de los países miembros de la OIT comenzaron a hacer cierta presión para que se revisara el C107 con lo que se logra la creación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (C169). Entre una de estas reformas se encuentra el establecimiento de la identidad indígena a través de un criterio especial para la determinación de aquellos grupos

---

<sup>23</sup> José R. Martínez Cobo, *op. cit.*, Willem Assies, “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 24.

<sup>24</sup> Cfr. Documentos de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 párrafo 379.



que serían catalogados como indígenas y en donde se comenzó con la aclaración de la definición de “Pueblos indígenas” y de donde la palabra “pueblo” hace referencia no a las poblaciones sino a aquellos grupos con identidad y organización propia.<sup>25</sup>

Así se define a “*los pueblos tribales* de países independientes [como aquellos] cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la población nacional, y que [además] estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial” y “*los pueblos indígenas* (...) considerados [así] 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 conquista o la colonización (...) [que] conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.”<sup>26</sup> Según el C169 de la OIT los pueblos indígenas pueden llegar a ser sujetos de derechos colectivos en el marco del Estado donde se encuentran, en otras palabras, pueden obtener el derecho a la autodeterminación, pero sin facilitarse la secesión.

Entonces los indígenas son aquellos individuos considerados así, 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, colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan como propias todas o parte de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Así el estudio de los indígenas es imprescindible y sin estos esclarecimientos no se podría comprender el por qué es importante saber qué nos conlleva a su definición. Por una parte es necesario aclarar que la palabra indígena no aparece como parte del plano internacional

---

<sup>25</sup> Jorge Dandler, “Los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT” en Patricia Morales (coord.) (1994) *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 164.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 163.

sino hasta después de la segunda guerra mundial y que mientras tanto los términos que fueron utilizados mayormente fueron aborígenes, etnias, minorías, tribus e indios (en el caso de América). Esto no quiere decir que a pesar de la confusión de los términos, no se haya hecho algo por aclarar y mejorar la situación de los indígenas, pues si su definición es controversial en el plano internacional, sus derechos, con el paso del tiempo, lo han sido aún más.

## **1.2 Escenario del derecho indígena**

Como resultado del desarrollo histórico de las primeras civilizaciones del viejo mundo se crearon las distintas clases de poblaciones, donde la distinción de bárbaros y civilizados era preeminente al igual que las conquistas por tierras y la expansión de los territorios. Las luchas llevadas a cabo por los que fuesen conquistadores, ya fueran de la parte europea o asiática, representaban la lucha por el poder sobre las civilizaciones más débiles quienes por su condición eran devastadas o puestas a disposición de sus conquistadores en calidad de esclavos, mismos que se sublevaban y, muchas veces, morían en el acto. Así la expansión territorial lleva a los europeos, en especial a los españoles, del siglo XVI, a la conquista del nuevo mundo –América- con lo que las poblaciones que aquí residían eran colonizadas y debido a la falta de leyes que precisara quienes eran y que derechos tenían, a éstos, se les comenzó a castellanizar y evangelizar. Dentro de esta corriente evangélica es como los primeros derechos de los indígenas –antes indios- nacieron gracias a que todos eran considerados hijos de Dios y porque el rey de España Carlos V pedía que los indígenas fuesen libres.

Dentro del derecho positivo ya sea nacional o internacional no se encuentra ninguna especificación en cuanto a derechos indígenas, ya sea de manera colectiva o individual, por

lo que no pueden ser reconocidas tanto la autonomía como la autodeterminación de las poblaciones indígenas, sin embargo existen, a favor de éstas, legislaciones que han sido creadas por medio de organismos internacionales y hasta por los mismos Estados, lo que ayuda de alguna manera a equilibrar la situación.<sup>27</sup> Sin embargo el derecho indígena, aunque no reconocido, nace con la creación de este grupo al ser conquistados, claro no hay que perder de vista que para que esos derechos fuesen reconocidos al menos durante la colonia tuvieron que pasar muchos años, y para que hoy en día sean reconocidos han pasado más de 500 años y todavía no ha terminado este proceso. Actualmente el pluralismo jurídico aporta importantes aspectos sobre el derecho de los indígenas, el cual establece que se puede denominar al derecho indígena como al conjunto de normas que al aplicarse son prácticas para los pueblos indígenas<sup>28</sup>, en donde la violencia no está siempre presente y que dentro del mundo comunitario se puedan encontrar perfectamente marcadas las conductas que para los individuos de dicha comunidad sean correctas.<sup>29</sup>

El problema que se puede encontrar en cuanto a la relación que existe entre el positivismo jurídico y las comunidades indígenas, es que el primero sostiene que las normas producidas por los órganos estatales hegemónicos se aplican sin importar cuando fueron creadas o sobre qué normas sociales o civiles se realizaron, así los derechos de las comunidades indígenas, es decir, su derecho tradicional (consuetudinario) permanece fuera de la creación de normas, quedando sometidos a la legislación del Estado. Sin embargo se debe tomar en cuenta que a pesar de lo anterior los órganos de las comunidades indígenas suelen utilizar los dos tipos de normas, tanto las que por tradición les pertenecen como las

---

<sup>27</sup> Rodolfo Stavenhagen, "Los derechos humanos de los pueblos indios" (citado en Victoria Chenaut y María Teresa Sierra (coords.) *Pueblos indígenas ante el derecho*, México: CIESAS; CEMCA, 1995, p. 298).

<sup>28</sup> Esto quiere decir que, como en el derecho público se establece, las normas, siempre y cuando al aplicarse sean prácticas, o le funcionen a un grupo o población, crean derechos.

<sup>29</sup> Oscar Correas, *Pluralismo jurídico, Alternatividad y Derecho indígena*, México, D. F.: Fantamara, 2003, pp. 12-16.

que el Estado les impone, depende en mucho del grado de hegemonía en el que se encuentren inmersos<sup>30</sup>.

Dichas comunidades indígenas tienen diversas formas de gobierno mediante las cuales se rigen. Estas formas de gobierno y resolución de conflictos pueden observarse mediante distintos sistemas de regulación; el primero consiste en compensar la activación de otra jurisdicción o la regularización de alguna otra ley que no haya respondido adecuadamente; la segunda contiene a los sistemas que tienen por figura principal a los dioses representados mediante los llamados chamanes o las instituciones religiosas como la iglesia católica, el tercero, y uno de los más comunes, es aquel donde la población depende de una autoridad comunal centralizada que en la actualidad ha sido institucionalizada dándonos como ejemplo al cabildo, y por último se encuentra el sistema integrado por conjuntos de parientes que desconocen cualquier otra entidad, jurídica o representativa, por lo que los problemas sólo se solucionan con la participación de las partes implicadas.<sup>31</sup> Esto significa que los pueblos indígenas se gobiernan a través de normas e instituciones que son designadas por ellos, dando como resultado la garantía del control social. A esto se le llama derecho consuetudinario, tradicional o indígena que en sí es “el conjunto de costumbres no escritas, pero conocidas y compartidas por la colectividad.”<sup>32</sup>

El derecho consuetudinario, en México por ejemplo, es aquel que se conforma de las acciones diarias de la vida comunitaria de los pueblos indígenas, estas acciones procuran la regulación y el desenvolvimiento de las poblaciones, sin embargo en el Derecho Mexicano la costumbre no es un origen de derecho por lo que hay fuertes

---

<sup>30</sup> Oscar Correas, *op. cit.*, pp. 19-24.

<sup>31</sup> Willem Assies, “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 40.

<sup>32</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI). *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México: INI, SEDESOL, 1994, p. 43.

violaciones a los derechos comunales de los indígenas<sup>33</sup>. Este derecho, en sí, permite que los indígenas cuenten con un sistema propio de justicia, instituciones de control social; como lo viene a ser el consejo de ancianos -estructura social bien organizada donde las autoridades hacen valer sus costumbres y tradiciones mediante castigos y sanciones para quien las contradiga. El problema con dicho derecho es que en ocasiones no se toma en cuenta pues se contradice con la legislación nacional, lo que es un problema pues a la hora de legislar a favor de los indígenas trae inconvenientes<sup>34</sup>.

En la jurisdicción indígena existen diversos problemas incluyendo el de los derechos humanos, puesto que aún existen violaciones y fricciones de éstos con los derechos humanos individuales universales que el Estado-nación pretende proteger, como por ejemplo la no discriminación. En el caso indígena, como la jurisdicción se basa en derechos colectivos muchas veces es difícil de realizarse<sup>35</sup>. Además aunque los derechos humanos son universales, el derecho consuetudinario es más difícil de realizarse puesto que existen ciertas costumbres indígenas que chocan con estos; como los linchamientos, además de que se requiere de cierta comprensión y estudio sobre los procedimientos de administración de justicia así como de la persecución o resolución de delitos<sup>36</sup>, o incluso sobre el entendimiento sobre la vida indígena, vida que les proporciona la naturaleza, la comunidad y su medio ambiente mas no aquella donde prevalecen las industrias y las

---

<sup>33</sup> “Reconocimiento de los derechos culturales a las poblaciones indígenas” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] 10 de agosto 2005) < <http://cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm> > (10 de agosto de 2005).

<sup>34</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI), *ibidem*.

<sup>35</sup> Willem Assies, *op. cit.*, p. 41.

<sup>36</sup> Rosario Huerta Lara, “Derechos humanos y el derecho consuetudinario indio en México”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 66-67.

sociedades de consumo; por lo tanto, el equilibrio entre el derecho individual y el comunal no es fácil sobretodo cuando hay una civilización que domina los recursos.<sup>37</sup>

En las fuentes del derecho internacional indígena se encuentran los derechos humanos, que son un nuevo campo de las relaciones internacionales que se fortalece después de la segunda guerra mundial gracias a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y al transcurso de un sistema internacional que durante más de 50 años que formó un régimen en el que los derechos humanos fueron adoptándose a las circunstancias de los nuevos modelos internacionales a la vez que se fue trabajando en la protección de minorías y el derecho a la libre determinación de los pueblos.<sup>38</sup> Así el derecho a la autodeterminación a la tierra y a los recursos, son algunos de los temas por los cuales los indígenas luchan y exigen su reconocimiento ante la población mundial como parte de sus derechos.<sup>39</sup>

Se afirma que la libre determinación por un lado pertenece a la pieza principal del rompecabezas de los derechos humanos, que sin ésta simplemente el cuadro no estaría completo, por otro lado ésta es propia de aquellos pueblos que fueron colonizados y que en el momento de su independencia pretenden validarla. En este caso han sido diversos los Estados que se han opuesto a la autodeterminación de las poblaciones indígenas antes colonizadas ya que se tiene el temor de que estas busquen su separación.<sup>40</sup> La libertad indígena, en cuanto a la creación de su propia identidad, significa que éste se pueda desarrollar, pueda trabajar con dignidad, gozar de todos los derechos que tiene como ser

---

<sup>37</sup> Boutros Boutros-Ghali, “El año internacional de las poblaciones indígenas” en Patricia Morales (coord.)(1994), *op. cit.*, pp. 30-34.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 63

<sup>39</sup> Julian Burger, “Pueblos indígenas: sus derechos y la acción internacional”, en Patricia Morales (coord.)(1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 3.

<sup>40</sup> Rodolfo Stavenhagen, “Los derechos humanos (...)” *op. cit.*, pp. 56-57.

humano, que no sea excluido y que tenga el derecho a desarrollarse dentro de su cultura, de su identidad y de su mundo, ya que los indígenas son libres cuando tienen todas las oportunidades de desarrollo y participación.<sup>41</sup>

Así, los indígenas al haber sido colonizados han mantenido como demanda principal, dentro de su lucha, movimientos y de sus levantamientos, a la autonomía, puesto que es parte de su derecho como seres originarios o individuos que fueron destituidos de su derecho a la diferencia y a su bien cultural, además piden la recuperación de sus territorios sobre los cuales ejercen su derecho a desarrollar sus propias políticas y formas de gobierno como parte de su unidad y diversidad.<sup>42</sup> De igual forma, reclaman que dicha autonomía corresponda a su estado como pueblos originarios conformados muchas veces en comunidades, pues la comunidad es la unidad primaria para su representación y su supervivencia, por lo que el espacio de ésta no debería estar limitado a una área geográfica sino que más bien a la extensión de la población<sup>43</sup>. De lo contrario, el delimitar el territorio de las poblaciones indígenas produciría el mal desarrollo de las comunidades,<sup>44</sup> y el no hacerlo causaría ciertas controversias entre juristas y académicos debido a la complejidad de precisar una comunidad indígena.<sup>45</sup>

Por lo anterior uno de los retos claves para los defensores de la autonomía es demostrar que sus modelos son viables tanto para los indígenas como para el progreso, la

---

<sup>41</sup> Menchú, Rigoberta y Ruud Lubbers. “Derechos humanos y libertades fundamentales para los pueblos indígenas” dialogo realizado durante la conferencia ‘Repensando las libertades fundamentales’, el 12 de octubre de 1998 en la Universidad de Tilburgo, presentado en Patricia Morales (coord.)(1994), *op. cit.*, p. 36.

<sup>42</sup> Walter Beller Taboada, “El derecho consuetudinario indígena en México” en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 22-29.

<sup>43</sup> Magdalena Gómez Rivera, “Derecho indígena y Constitucionalidad: el caso mexicano”, en el Seminario Internacional... *op. cit.*, p. 289.

<sup>44</sup> “propiedad indígena” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] 10 de agosto 2005) < <http://cddhcu.gog.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm> > (10 de agosto de 2005).

<sup>45</sup> Magdalena Gómez Rivera, *op. cit.*

modernización, la población y los gobernantes de un país<sup>46</sup>, basándose en que al aceptar que no todos los pueblos son iguales culturalmente y que gracias al principio de la libre determinación de los pueblos, los indígenas tienen el derecho a ser diferentes si así lo deciden. Esto quiere decir que el ir en contra de este derecho es negarles su identidad,<sup>47</sup> incluso cuando bajo la ley internacional, la palabra “pueblos” se vincula al derecho de autodeterminación. Desafortunadamente, el tema de la autodeterminación es poco tocada por los Estados porque, como ya se mencionó, temen por la unidad territorial de sus países; lo cual es infundado pues la autonomía u otras formas de autogobierno cubren igual de bien, si no es que mejor, el significado que tiene la autodeterminación para los pueblos indígenas<sup>48</sup>.

Según Asbjorn Eide el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas hace que los gobiernos creen que éstos buscan la secesión o hasta su independencia, sin embargo, no lo es así puesto que lo único que los indígenas que buscan es conservar su derecho colectivo e individual, al igual que poseer, controlar y utilizar las tierras y territorios que por tradición les pertenecen además del reconocimiento de sus instituciones y prácticas comunales.<sup>49</sup> Pero la autodeterminación y la autonomía no es el único derecho por el cual lo indígenas están luchando pues también demandan al gobierno de sus países el reconocimiento a la pluralidad y la diversidad étnica<sup>50</sup>. Dentro del pluralismo las comunidades indígenas se basan en los lazos de sangre, el parentesco, la localidad y el

---

<sup>46</sup> Roger Plant, “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: Lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *op. cit.*, p. 63.

<sup>47</sup> Moisés Franco Mendoza, “El debate sobre los derechos de los indígenas en México”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>48</sup> Lejo Sibbel, “Nosotros los pueblos indígenas de las Naciones Unidas...” en Patricia Morales (coord.)(1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 42.

<sup>49</sup> Asbjorn Eide, “Derechos humanos, sociedad mundial y comunidades particulares” en Patricia Morales (coord.)(1994), *op. cit.*, p. 51.

<sup>50</sup> Willem, *op. cit.*, p. 30.



hábitat; por lo que pueden coexistir y seguir teniendo su identidad primaria y al mismo tiempo cooperar y participar en un ámbito común dentro de la sociedad de su país. Por esto se debe tener en cuenta que la sociedad nacional, de un Estado, es una asociación coordinada por reglas e instituciones donde las diferentes comunidades mantienen fuertes valores positivos para el individuo.<sup>51</sup>

El reconocer las diferentes características culturales de estos pueblos es parte de conceder que existe una diversidad étnica y pluricultural en los países latinoamericanos, por lo tanto, la importancia de darle a la cultura indígena esa trascendencia dentro de la legislación constitucional es parte de reconocer a los indígenas como parte de un Estado donde no sean ajenos a la vida social, política y económica del país. Asimismo el reconocimiento del uso de las lenguas indígenas dentro de esta pluralidad es un elemento importante en el aseguramiento y continuidad histórica de sus culturas<sup>52</sup>. No obstante, a esto, se anteponen ideologías que evitan que los indígenas consigan sus derechos, lo que ha creado que se fortalezcan en su lucha a favor de su existencia y su reconocimiento. En los años noventa en México, por ejemplo, la creciente liberalización de la economía quiso borrar todo vestigio de la comunidad agraria indígena, incluso se elaboraron restricciones legales como la privatización de las tierras para así evitar que dispusiesen libremente de éstas, esto con la teoría de que las comunidades se favorecerían al obtener mayores beneficios con su participación en el mercado<sup>53</sup>, lo cual no fue así.

Con el neoliberalismo viene la liberalización de los mercados y de la tierra, lo que representó una amenaza para los regímenes de propiedad y comunidad de los grupos

---

<sup>51</sup> Asbjorn Eide, *ibidem*, pp. 55-56.

<sup>52</sup> “Reconocimiento de los derechos culturales a las poblaciones indígenas” disponible en la *Cámara de diputados. Servicio de Investigación* [en línea] 10 de agosto 2005) <<http://cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/derindi/3ladefin.htm>> (10 de agosto de 2005).

<sup>53</sup> Roger Plant, *op. cit.*

indígenas, desestabilizando así las formas de gobierno que se encontraban basadas en la tierra comunal.<sup>54</sup> Esta acción, supuestamente, dotaba de mayor cultura nacional a los indígenas de manera que se desconocían los territorios ocupados por estos, convirtiéndolos así en estados y municipios<sup>55</sup>, pero esto sólo sirvió para desconocerlos como indígenas. De esta forma, por ejemplo, México pretendía llegar a ser una nación siendo un país homogéneo olvidándose de la heterogeneidad de su población, lo que llevó a la integración y fusión de muchos indígenas por medio de la desaparición de sus costumbres, de sus lenguas y creencias. Asimismo al incluir el neoliberalismo en políticas de ajuste social mediante proyectos culturales, discursos sociales y el apoyo de la sociedad civil, la vida de los indígenas fue afectada. A pesar de esto, algo favorable que resultó de esta corriente fueron las políticas de descentralización y de desarrollo social que se institucionalizaron como apoyo para los indígenas<sup>56</sup>.

El institucionalismo y el *empowerment*<sup>57</sup> son otras formas mediante las cuales los movimientos indígenas, así como sus organizaciones y normas, cobran fuerza para formar instituciones, organizaciones o la constitución de normas más fuertes y capaces, a niveles nacionales o municipales, para ayudar al desarrollo del indígena. Gracias al institucionalismo se “logra imponer derechos internacionalmente reconocidos a nivel nacional<sup>58</sup>” Esta institucionalidad puede ser definida por los mismos grupos indígenas, con

---

<sup>54</sup> Willem Assies “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 30.

<sup>55</sup> Manuel Ferrer Muñoz, “El estado mexicano y los pueblos indios en el siglo XIX”, en Manuel Ferrer (coord.), *Los pueblos indios y el partaguas de la independencia de México*, México: UNAM, 1999, pp. 65-67.

<sup>56</sup> Willem Assies “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” *op. cit.*, p. 33.

<sup>57</sup> La palabra *empowerment* hace referencia a la manera en que un grupo logra adquirir cierto poder; con poder, me refiero a la obtención de mayor fuerza en la representación y en la lucha política de dicho grupo.

<sup>58</sup> Ian Chambers, “El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas,” trabajo presentado en el Seminario Internacional... *op. cit.*, p. 126.

lo que también se consigue que las organizaciones indígenas logren desarrollarse dentro de los gobiernos donde éstas se crean.<sup>59</sup> La descentralización en cambio ha ayudado al *empowerment* de los sectores menos favorecidos de la población, por el pensamiento tecnócrata que ha ayudado a optimizar la administración y repartición de los recursos, incluso la misma democratización se dice ha contribuido a esta descentralización al contrario de lo que ha causado el neoliberalismo.<sup>60</sup>

Con el auge en puerta del neoliberalismo y gracias al *empowerment*, a la institucionalización y la descentralización, los derechos de los indígenas fueron más promovidos a favor de ellos, pero también fue posible gracias a la existencia de otras herramientas como el pluralismo jurídico. En la actualidad éste, aunque carezca aún de validez debido al sistema hegemónico y a sus funcionarios, se ha fortalecido debido a la teoría jurídica contemporánea que permite que las normas se consideren como válidas, mientras que sean eficaces, por lo tanto, se dice que “si las normas del derecho indígena son las eficaces, entonces son también válidas.”<sup>61</sup> Dicho de otra manera, el pluralismo jurídico, que en ocasiones se antepone a la legislación nacional al estar en favor de los derechos indígenas, hace que “el derecho indígena, [que se desarrolla gracias a un] conjunto de normas que tienen eficacia en comunidades que han sobrevivido a la opresión del estado moderno”<sup>62</sup> sea válido.

Así, se puede decir que la disminución del atraso del sistema nacional y el abastecimiento de un mejor sistema de administración de justicia es el objetivo de la institucionalización y la regulación del pluralismo jurídico, que no simplemente reconoce la

---

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>60</sup> Willem Assies, *op. cit.*, p. 34.

<sup>61</sup> *Ídem*.

<sup>62</sup> Oscar Correas, *Pluralismo jurídico, Alternatividad y Derecho indígena*, México, D. F.: Fantamara, 2003, p. 11.

jurisdicción indígena sino que también busca no oponerse a la Constitución ni a las leyes de los países, es importante para reconocer la legislación del sistema nacional mediante la coordinación impuesta por legislaciones secundarias. Dicha legislación secundaria se acerca a los sistemas legales de los pueblos indígenas, permitiendo de esta manera mayor movilidad y mayor toma de decisiones en los casos indígenas, además ayuda a fomentar pequeñas organizaciones capaces de llevar a cabo acciones que beneficien tanto a éstos como a su entorno.

Veinte años atrás la formación de organizaciones indígenas era muy difícil, sin embargo durante los años setenta y ochenta la movilización política del momento lo hizo posible. Dichas organizaciones basaban en un principio sus objetivos en conflictos comunales, sin embargo más recientemente son con base en planteamientos políticos como lo son los movimientos sociales y políticos<sup>63</sup>, donde sus temas van desde la discriminación, hasta las políticas sociales como o son la demográfica, el respeto a su cultura, el genocidio y etnocidio. Algunas de las causas por las cuales estas se crean son las políticas internas de los países latinos con poblaciones indígenas o las nuevas políticas liberales como las reformas agrarias<sup>64</sup> junto con el crecimiento de las organizaciones de desarrollo, que impulsan la consolidación y extensión de los movimientos indígenas, inclusive estas han llevado a los indígenas al crecimiento interno de sus comunidades como al impulso de sus levantamientos.

### **1.3 Esfuerzos para implementar el derecho indígena en América Latina**

---

<sup>63</sup> Rodolfo Stavenhagen, “La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América” en *América Indígena*, México: III, vol. LII, núm. 1-2, Enero-Junio 1992, pp. 104-107.

<sup>64</sup> Magdalena Aguilar Cuevas, “La defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas. La comisión nacional de derechos humanos”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 71-73.

La situación contemporánea y actual del indígena en América en cuanto a sus derechos ha pasado a ser, en algunos momentos, mejor que en otras épocas aunque aún falta mucho por construir para poder otorgar a los indígenas el pleno uso de sus derechos. En el pasado las peores violaciones a los derechos humanos se realizaron contra los indígenas, hoy en día, por un lado, los indígenas se encuentran entre las personas más pobres y peor pagadas, lo que ha causado que vivan al margen de lo que acontece en la historia nacional e internacional de los lugares donde radican y por otro lado, mientras que unos indígenas viven manteniendo sus tradiciones sin adoptar la lengua o religión del país que los gobierna, algunos viven desterrados en su propia tierra al haber sido colonizados y por ende repartidas sus tierras, por lo que han sido llevados a tierras inaccesibles e inhóspitas, mientras que otros son incorporados a las sociedades en las que viven.<sup>65</sup>

“Las Naciones Unidas estiman que hay más de 300 millones de indígenas o un 4 por ciento de la población mundial viviendo en por lo menos 70 Estados, (...)”<sup>66</sup> algunos calculan que “los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente entre un 10 y un 15 por ciento de la superficie del globo”<sup>67</sup>, lo que vendría a ser dos veces la extensión territorial de Australia y Oceanía juntas, y en América Latina existe entre 34 y 40 millones de personas que pueden ser clasificadas como indígenas y de esas entre el 15 y 20% pertenecen a México.<sup>68</sup> El indígena entonces lucha contra la marea de la modernización, buscando el reconocimiento de sus derechos. Pero ¿Cuándo es que se vuelve el tema indígena parte de los derechos humanos del mundo?, se estipula que en cuanto se comienza a realizar

---

<sup>65</sup> Boutros Boutros-Ghali, “El año internacional de las poblaciones indígenas” en Patricia Morales (coord.) (1994), *op. cit.*, p. 30.

<sup>66</sup> Julian Burger, “Pueblos indígenas: sus derechos y la acción internacional” en Patricia Morales (coord.) (1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 9.

<sup>67</sup> *Ídem.*

<sup>68</sup> Willem Assies, *op. cit.*, p. 22.

acciones internacionales en contra de la discriminación étnica y racial, por lo tanto es así como se logra que se comience a crear compromisos a favor de los indígenas por parte de la comunidad internacional, en especial en el marco de Organización de las Naciones Unidas<sup>69</sup>.

Sin embargo los cambios realizados hacia las nuevas democracias (o transición a la democracia por parte de los países latinoamericanos), las crisis políticas y sociales, así como la reestructuración económica y la liberalización de la política, han causado que la identidad indígena se politice y que las cuestiones étnicas y los problemas indígenas se vuelvan el centro de los problemas de América Latina. Esto hace que los indígenas se vuelvan figuras cada vez más evidentes en las arenas políticas del mundo, donde los esfuerzos realizados por los gobiernos y los organismos institucionales estuvieron enfocados a la protección de las poblaciones indígenas, dando como resultado el impulsó de agencias creadas por los gobiernos en donde los asuntos indígenas eran el principal objetivo, logrando de esta forma que los indígenas superen obstáculos casi aniquiladores que hasta a la fecha aún continúan.

La creación del C107 de la OIT<sup>70</sup>, que estipulaba la protección de las comunidades indígenas así como su integración progresiva, comprueba la preocupación internacional sobre el tema indígena, aunque este Convenio haya sido fuertemente criticado tiempo después de su ratificación por la comunidad internacional. En las décadas de los sesenta y setenta el C107 fue estudiado y revisado, llegando a cambiarlo por el C169 con el que se cedió una mayor autonomía y autodeterminación. Sin embargo al mismo tiempo que existían las políticas latinoamericanas, que se enfocaban en las comunidades indígenas

---

<sup>69</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI), *Instituto Nacional Indigenista, 1989-1994*, México: INI, SEDESOL, 1994, p. 44.

<sup>70</sup> Más adelante se tocará más a fondo este tema.

tanto por influencia de los convenios como también, en su momento, por la revolución mexicana de 1910 que propició la restitución de las tierras comunales y su protección constitucional,<sup>71</sup> había una polarización social y económica de la sociedad así como movimientos indígenas al interior de los países latinoamericanos que lamentablemente, en muchas ocasiones, formaron parte de un etnocidio que preocupó más allá de las fronteras de América Latina.<sup>72</sup>

En los años setenta fue creado el grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas, el cual tenía como tarea desarrollar normas en base a los derechos indígenas tomando en cuenta aspiraciones y situaciones de los pueblos indígenas que viven a lo largo y ancho del globo terráqueo<sup>73</sup>. Después gracias a la mentalidad paternalista que se tenía hacia los indígenas, en 1971, la “Declaración de Barbados” fue lograda gracias a que se realizó la primera reunión internacional sobre los derechos de los indígenas. Los temas principales iban desde la demanda por el respeto a sus derechos hasta la creación de una nueva legislación nacional en favor de la eliminación del etnocidio y liberación de los pueblos indígenas<sup>74</sup>. En años posteriores continuaran realizándose foros internacionales donde los indígenas seguían siendo el tema principal, con la diferencia de que ya en éstos se tomaban en cuenta los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A finales de 1981 en Costa Rica se promulga la “Declaración de San José sobre etnodesarrollo y etnocidio” con la participación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias

---

<sup>71</sup> Roger Plant, “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *op. cit.*, pp. 66-67.

<sup>72</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI), *op. cit.*, p. 45.

<sup>73</sup> Asbjorn Eide, “Derechos humanos, sociedad mundial y comunidades particulares” en Patricia Morales (coord.)(1994), *op. cit.*, p. 50.

<sup>74</sup> *Declaración de barbados*, disponible en: “sumario histórico internacional y su repercusión en la política indigenista nacional” (19 de noviembre de 2005) < <http://ciesas.edu.mx/bibdf/sedes/istmo/perfilnacional/extras/tabla02.html> >(19 de noviembre de 2005)

Sociales (FLACSO) y la UNESCO<sup>75</sup>, donde se llamó a otros organismos internacionales como la OEA y la OIT para actuar en favor de la situación indígena proponiendo incluso la reformulación de las constituciones.<sup>76</sup> Sin embargo, el hecho de analizar los derechos de los pueblos indígenas como parte formal de las constituciones de los estados modernos latinoamericanos significaría, menciona Willem Assies, conllevar a la ruptura de las legislaciones nacionales así como la aplicación de políticas que estarían llenas de asimilación<sup>77</sup>, subordinación e integración forzada.<sup>78</sup> A pesar de esto y de los resultados que podrían ser buenos o malos para los países, algunos Estados latinoamericanos como Perú, Nicaragua o Guatemala han reformado sus constituciones.<sup>79</sup>

El empeño de organizaciones como la ONU ha hecho posible que se creen dependencias que sean capaces de preservar los derechos humanos, incluso esta organización hizo posible la creación de la subcomisión de derechos indígenas que prevendría la discriminación y protegería a las minorías. Otro ejemplo a nivel mundial, a favor de la reconstrucción de los derechos de los indígenas, es la creación del grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas que abrió el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU<sup>80</sup> y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas. Sin embargo, no sólo las organizaciones luchan por el reconocimiento de los

---

<sup>75</sup> (UNESCO) *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*, mejor conocida por sus siglas en inglés que significa Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

<sup>76</sup> José Emilio R. Ordóñez Cifuentes, “Las demandas constitucionales en Guatemala y México” pp. 100-101, en *Biblioteca Jurídica Virtual* [en línea], disponible en: (19 de noviembre de 2005) < <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/278/8.pdf> > (19 de noviembre de 2005).

<sup>77</sup> Según Eide las políticas de asimilación tienden a romper las identidades étnicas y frecuentemente reciben el nombre de etnocidio, incluso han tenido consecuencias particularmente negativas para los pueblos indígenas. Ver Asbjorn Eide, *op. cit.*, p. 55.

<sup>78</sup> Willem Assies “Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina” en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, pp. 23-30.

<sup>79</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI), *op. cit.*

<sup>80</sup> “Poblaciones indígenas” disponible en: *Naciones Unidas – Centro de Información. México, Cuba y República Dominicana*, (19 de noviembre de 2005) < [http://www.cinu.org.mx/temas/p\\_ind.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/p_ind.htm) > (19 de noviembre de 2005).



indígenas, también existen los tratados realizados entre diferentes países que hacen posible que la comprensión del pasado, presente y futuro de los indígenas sea más claro. Así a nivel mundial estos esfuerzos son una mirada al plano internacional de qué tan importante es el caso indígena en el mundo y no sólo en los Estados latinoamericanos.

El Proyecto de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, llevado a cabo por la OEA, es un esfuerzo más para conseguir la procuración de los indígenas. Dicho proyecto plantea la importancia que tiene, uno, el reconocimiento del pluriculturalismo en los países americanos y el valor de la cultura tanto de la población en general como de los indígenas, y dos, el fortalecimiento y la integridad de la nación donde éstos sean parte de la población. También pretende reconocer a los pueblos indígenas como originarios, así como dotar de mayor importancia al derecho de autogobierno y autonomía de éstos, facilitando así dos cosas, la primera, que el indígena pueda resolver sus propios conflictos y dos que se de la validación de sus derechos humanos y la desaparición de la discriminación.<sup>81</sup>

En diciembre del año 1993 es proclamado, por los directores del Instituto Nacional Indigenista (INI)<sup>82</sup>, el año internacional de las poblaciones indígenas y en febrero de 1994 se declara de igual forma la Década internacional de las poblaciones indígenas del mundo por la Asamblea General de la ONU, la cual daría comienzo en diciembre de ese mismo año. A partir de esto las relaciones existentes entre algunos gobiernos y sus poblaciones indígenas fueron mejorando puesto que ahora se suponía existía ya una conciencia sobre las

---

<sup>81</sup> Osvaldo Kreimer, “Una lectura a través del Proyecto de Declaración americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, trabajo presentado en el Seminario Internacional... *op. cit.*, pp. 221- 227.

<sup>82</sup> El Instituto Nacional Indigenista mejor conocido como INI es un instituto que se forma en el año 1948 en México y el cual ha sido candidato de diversos reconocimientos puesto que es uno de los institutos más reconocidos debido a su labor a favor de los indígenas, tanto que éste tiene un alcance mundial. Sin embargo fue sustituido por la Ley que creó la Comisión para el desarrollo de los Derechos Indígenas, de lo cual se hablará más adelante.

necesidades de estos pueblos<sup>83</sup>, causando así la creación de recomendaciones tanto internas como externas dirigidas a los gobiernos del mundo donde el indígena se ha situado como punto primordial.

En la actualidad, sin embargo, la ayuda de los gobiernos no ha sido suficiente pues la forma en que la administración de justicia es aplicada impide el buen funcionamiento de las herramientas internacionales y nacionales, por lo que los indígenas no han, en parte, podido disfrutar plenamente de sus derechos humanos. Esto significa que a menos de que haya un cambio en los mecanismos discriminatorios de los gobiernos<sup>84</sup>, no se podrá conseguir los resultados esperados en favor de los indígenas. Así los esfuerzos realizados por Rigoberta Menchú Tum (premio Nobel de la paz en 1992) han sido también tomados en cuenta. Como se sabe ésta mencionó, durante su discurso de recepción, algo que es muy cierto y que ha ocurrido durante los últimos 500 años: los indígenas han sido divididos y fragmentados y han sufrido el genocidio, la represión y la discriminación, su manera comunitaria, su fuerte relación con la tierra y la naturaleza han sido también quebrantadas, por lo que en su lucha hacen énfasis en que: “la tierra es raíz y fuente de nuestra cultura (...) [y] los indígenas estamos dispuestos a combinar tradición con modernidad, pero no a cualquier precio.”<sup>85</sup>

De esta forma su lucha a favor de los indígenas generó controversia alrededor del mundo, quedando así esta mujer como la mayor representante de los pueblos indígenas tanto de su país como de los países latinoamericanos e incluso, algunos creen, que del mundo. Un ejemplo de la fuerza que consiguió Rigoberta Menchú con su diálogo, es el

---

<sup>83</sup> Julian Burger, “Pueblos indígenas: sus derechos y la acción internacional” en Patricia Morales (coord.) (1994), *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>84</sup> Rodolfo Stavenhagen, “El marco internacional del derecho indígena”, *op. cit.*, pp. 49-50.

<sup>85</sup> Rigoberta Menchú, “Discurso en la Recepción del premio Nobel de la paz 1992” en Patricia Morales (coord.) (1994), *op. cit.*, pp. 16-20.

observado durante la reunión que se llevó a cabo en Bolivia, la cual tuvo como documento base los pensamientos de esta premio Nobel, que junto con la ayuda de un grupo de expertos en indígenas, el documento resultante de dicha reunión fue una recopilación de diversas recomendaciones dirigidas a los países con poblaciones indígenas así como, de manera más directa, el apoyo al indígena mediante consensos y negociaciones.

En los últimos años se ha visto que se llegaron a realizar declaraciones que iban más allá de los derechos estipulados en el C169 como por ejemplo la declaración en cuanto a los indígenas que proporciona la OEA y el borrador de la declaración de los derechos indígenas de la ONU, sin embargo aunque la primera haga mayor mención a la autodeterminación y autonomía de los pueblos y la segunda tenga mayor influencia a nivel internacional que el propio Convenio, ambas están basadas casi en su totalidad en el C169 de la OIT.<sup>86</sup> Ahora pues el hecho de que los indígenas son un punto especial dentro de las relaciones internacionales y que el escenario presentado involucra, por lo tanto, a México es necesario observar como son en particular las características de nuestros indígenas para poder tener una mejor visión de éstos y comprender así como la OIT puede ayudar a mejorar su situación actual.

#### **1.4 México, la situación indígena y sus derechos**

México es una nación pluricultural, en donde el componente indígena es parte esencial de la diversidad. Los pueblos indígenas de México aportan sus conocimientos y culturas al patrimonio de la humanidad.

Instituto Nacional

Indigenista

México ocupa el octavo lugar en el mundo en cuanto a diversidad cultural, de lo cual los indígenas ocupan el 13% de la población nacional y se encuentran distribuidos en veinte

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, pp. 67-68.

mil localidades. Además existen más de 60 lenguas indígenas, se considera que entre el 8 y 10% de la población nacional puede considerarse como indígena, la cual ocupa un 15% de la superficie que a la vez se encuentra concentrada en un 40% dentro de la zona del pacífico de México<sup>87</sup>. Según los estudios realizados por el INI, los estados con mayor población indígena son Chiapas, Oaxaca y Yucatán, con más de 2 millones de habitantes hablantes de la lengua indígena, distribuidos con el 24.62%, 37.11% y el 37.32% respectivamente. Para 1990, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) cerca de 3 millones 200 mil habitantes indígenas mayores de 5 años se encontraban distribuidos en 21 municipios de la república mexicana; sin embargo se considera que la población indígena total distribuida para ese año en México era de 6 millones y medio de habitantes<sup>88</sup>.

Para el año 2002 se considera que la población indígena aumentó en un 25% con relación al año 2000 donde la población era de 6 004 547 millones de habitantes según fuentes del INEGI, sin embargo, un conteo del INI y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) demuestra que para el año 2002 la población considerada indígena se extendía hasta los 12 millones 700 mil habitantes.<sup>89</sup> Así la situación de los indígenas en México se ve reflejada en el escenario dentro del que se desenvuelven, así como en su desarrollo social, en su cultura y en sus derechos.

Por una parte la situación laboral de los indígenas no ha cambiado mucho en los últimos años puesto que aún son los indígenas quienes se emplean en un 70% en las

---

<sup>87</sup> No se puede confiar mucho en el porcentaje de la cantidad de indígenas que hay en México debido a que no se ha podido crear un instrumento de medida fiable puesto que los instrumentos para determinar quién es un indígena como lo es la lengua, no se aplica en un 100% en toda la población. Sin embargo los estudios realizados por el INI tratan de ser muy congruentes. Ver "las estimaciones de la población indígena" disponible en *Comisión Nacional para los Derechos Indígenas (CDI)* [En línea] (10 agosto de 2005) <[http://cdi.gob.mx/print.php?id\\_seccion=391](http://cdi.gob.mx/print.php?id_seccion=391)> (10 de agosto de 2005).

<sup>88</sup> INEGI, *XII Censo general de la población y vivienda 2000*, México, 2001.

<sup>89</sup> Ver Anexo 1, sobre la población indígena de México.

actividades agrícolas donde el cultivo del café viene a ocupar a las dos terceras partes de los trabajadores indígenas. Además de que la mayor parte de las actividades de explotación de recursos naturales están situadas donde hay gran cantidad de población indígena, por un lado, se tiene la extracción de recursos, como por ejemplo la extracción de petróleo que se realiza en los estados de Campeche, Tabasco o Chiapas y un segundo ejemplo sería el de la extracción de minerales de Chihuahua y Nayarit. Por otro lado se encuentra el caso de las hidroeléctricas que se encuentran construidas en regiones indígenas como lo son en los estados de Veracruz y Oaxaca.<sup>90</sup> A pesar de su situación, la riqueza biológica que aportan las zonas donde los indígenas se concentran, en su mayor parte, ha hecho que México se encuentre en el octavo lugar a nivel mundial en diversidad cultural y el tercer lugar en diversidad biológica. Esto nos lleva a que los indígenas son propietarios de la quinta parte de la superficie total del país lo que corresponde al 60% de la superficie de arboledas del país, dentro de las cuales se encuentran en mayor cantidad a los bosques templados y las selvas húmedas<sup>91</sup>.

La marginación y la migración de los indígenas son un problema que en la actualidad preocupa a las instancias del gobierno mexicano que se ocupan de ver por el desarrollo de los indígenas. Esta marginación según fuentes del INI y la CONAPO para el año 2000, de los 2443 municipios que existen en México 803 son considerados indígenas, esto tomando en cuenta el porcentaje de habitantes indígenas de los municipios, de éstos ochocientos, 300 son de muy alta marginación y 400 de alta marginación, dándonos como resultado que casi un 90% de los municipios considerados como indígenas tienen un alto

---

<sup>90</sup> Elías García Martínez, "Organización y producción indígena en Chinantla" en Arturo Warman y Arturo Argueta (coords.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México; CIIH, UNAM, 1993, p. 121.

<sup>91</sup> Ver "Legislación indígena nacional e internacional" *Comisión Nacional de Derechos de los pueblos Indígenas* disponible en, *La presidencia*, (17 de Febrero 2005) < [http://indigenas.presidencia.gob.mx/print.php?id\\_seccion=12](http://indigenas.presidencia.gob.mx/print.php?id_seccion=12) (17 de Febrero 2005).

porcentaje de marginación. Dentro de los estados con mayor cantidad de estos municipios se encuentran Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Así el indígena como segmento altamente rural dentro de la población mexicana, se ve obligado a cambiar de residencia y estructura social por diversos motivos.<sup>92</sup>

Actualmente el deterioro ecológico, la escasez de empleo, la explotación de la mano de obra y la falta de servicios básicos (Agua, luz, y drenaje) junto con la marginación, son algunos de los motivos por los cuales, la ilusión de una mejor vida fuera de su lugar de origen, motiva a los indígenas a cambiar su estructura poblacional. Así los pueblos que pueden considerarse como mayormente propensos a la migración son: los puréhpechas, mayas, zapotecos, mixtecos, mazatecos, otomies, nahuas, chinantecos, konjobales, totonacas, mazahuas, choles y mixes. Estos grupos se encuentran concentrados en estados de: Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Chiapas y México. En 1995 se estima que al menos 10% de la población indígena cambió su residencia, siendo el Distrito Federal uno de los estados a donde con mayor frecuencia emigran los indígenas. No obstante, México además de contar con la migración interna de sus poblaciones indígenas también se ha convertido en zona de residencia de indígenas provenientes de Centroamérica, puesto que buscan llegar a Estados Unidos y Canadá.<sup>93</sup>

Así en el 2002 esta situación no había ni ha sido mejorada pues los indígenas se han convertido en los nómadas del México moderno puesto que huyen del hambre, del frío y de las enfermedades de sus comunidades empobrecidas, dejando sus lugares de origen y desplazándose a los grandes centros urbanos con la falsa idea de una mejor calidad de vida. Así al llegar a esos lugares, los indígenas se encuentran con una realidad, que por demás no

---

<sup>92</sup> Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2ª Edición), *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2001-2006*, México: ORDPI-INI, 2002, pp. 21-89.

<sup>93</sup> *Ídem*.

es mejor a la que tenían pues como consecuencia las familias indígenas se convierten en indigentes de donde mujeres, hijas y nietas caminan por las calles ofreciendo artesanías u otras cosas, se convierten en sirvientas o sexo servidoras, mientras que los varones limpian los parabrisas, hacen trucos en la calles o se convierten en albañiles.<sup>94</sup>

En cuanto al desarrollo social de los indígenas se tiene que en el aspecto de la salud y la nutrición, la tasa de mortalidad infantil es de un 58% mayor a la media nacional mientras que la esperanza de vida al nacer del indígena es menor a la de la población nacional por 5 años. Así mismo se tiene que dentro de las principales causas de muerte entre la población indígena se encuentran las infecciones intestinales, la influenza y la neumonía<sup>95</sup>. En cuanto a la educación se estimó que en el año 2000 casi el 11% de la población mayor a 15 años eran analfabetas, siendo Guerrero, Chiapas y Chihuahua los estados con mayor densidad de esta población. Y con respecto al empleo se calcula que el 22% de la fuerza laboral indígena se dedica a la agricultura, mientras que la artesanía ocupa el 13%, el comercio el 6.4% y a la construcción el 3%, esto para el año 1997.<sup>96</sup>

Referente a su cultura, los pueblos indígenas de México han sobrevivido gracias a ésta ya que se basa en la identidad que refuerza los lazos de la unidad del pueblo. Estos lazos se siguen dando gracias a la interrelación que existe entre lo material y la cosmovisión del indígena, al mismo tiempo que éste se sigue relacionando con la naturaleza en una forma interdependiente aunque las políticas de asimilación y castellanización así como el desconocimiento de su composición pluricultural siguen impidiendo que las comunidades indígenas puedan desarrollarse. En este punto la migración sigue jugando un

---

<sup>94</sup> Francisco Robles, “indígenas mexicanos en el olvido”, disponible en: *La opinión digital* [en línea] (31 de Marzo del 2002 – Primera parte) < <http://www.laopinion.com> > (19 de Febrero 2005).

<sup>95</sup> Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2ª Edición), *op. cit.*

<sup>96</sup> *Ídem.*

papel muy importante debido a que modifica los sistemas culturales de los pueblos indígenas.

Una de las dificultades por las que atraviesan los indígenas, como lo fue en años anteriores, fue la impartición de justicia; la cual es y seguirá siendo una de las principales demandas de los pueblos indígenas, ya que tanto en lo penal y lo agrario como en lo civil y en lo laboral, sigue sin concretarse a favor del indígena. Para 1991, sin embargo, se logró la introducción del derecho indígena puesto que se permitieron los traductores lingüísticos, aunque para finales del siglo XXI todavía se reportaran más de mil indígenas arrestados, de los cuales la mayor parte correspondían a los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz. Otro logro fue que en el año 2001 se consiguió que al menos el 59% de las tierras indígenas fueran regularizadas, sin embargo esto causó muchos conflictos dentro de las comunidades indígenas debido a la limitación de territorios así como del mismo desarrollo comunal de los indígenas. Y por último en lo civil los indígenas siguen atravesando por el problema del registro civil, pues según datos del INI, sólo en Guerrero el 30% de la población no poseía un acta de nacimiento debido al difícil acceso que aún hoy en día existe al interior de las comunidades indígenas.<sup>97</sup>

En México se puede observar que por un lado el significado de indígena estará regido por el C169 por ser parte de las leyes supremas del país y por otra parte se tiene que la definición estará dada por instituciones nacionales como la que proporciona el INI: “son indígenas aquellas personas que se asumen a sí mismas como tales, pues aunque hayan dejado de hablar sus lenguas nativas, conservan los valores culturales y religiosos, formas de pensar, de hacer justicia, de organizarse para el trabajo y relacionarse con la naturaleza,

---

<sup>97</sup> *Ídem.*



propias de sus costumbres de origen.”<sup>98</sup> También “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.”<sup>99</sup>

Dichos pueblos indígenas tienen enraizadas sus culturas debido a una profunda noción histórica. Dentro de estos pueblos indígenas existen una serie de organizaciones sociales e instituciones, de donde el respeto a la autoridad tradicional muchas veces sobresale del de las estatales. “La organización y las figuras de autoridad tradicionales se ven a menudo presionadas y tienden a ser remplazadas por nuevas formas de organización, en las que participan personas indígenas más jóvenes quienes debido a su educación se hallan mejor preparadas para esas situaciones”<sup>100</sup> Pero una realidad es que mientras más se esté cerca de comunidades que sean casi en su totalidad indígenas, habrá más rezago y marginación, y donde la pobreza y la escasez salen a relucir del resto de la población nacional.<sup>101</sup>

En la actualidad el interés generado por la población nacional es aún escaso, y al contrario de la población considerada como nacional, los indígenas se han mantenido en una lucha contra su estatus de habitantes retrasados e ignorantes, gestores de problemas cuando se quiere referir a la identidad mexicana. Sin embargo se debe tener en consideración que la condición de los indígenas va más allá de un simple problema para la

---

<sup>98</sup>Woodrow Wilson Center, Latin American Program, Working Paper Series, num. 215, *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, (citado en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 18.)

<sup>99</sup> Definición dada durante la exposición proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, en el mes de Octubre del año 2004 en las instalaciones de la Comisión.

<sup>100</sup> Woodrow Wilson Center, *op. cit.*, p. 38.

<sup>101</sup> Ídem.

formulación de un México, pues ellos, los llamados “indios”<sup>102</sup>, son de quienes se aprende sobre el medio ambiente, el valor verdadero de las tradiciones mexicanas o simplemente sobre nuestras raíces.

Se debe contemplar que al ser conquistados y desde ese momento en su existencia, se transformó para siempre su vida. Ahora para poder luchar por sus necesidades culturales han sido forzados a protegerse en secreto, lo que facilitó que los indígenas fueran manipulados y llevados a cambiar su cultura e identidad, identidad misma por la que las comunidades indígenas han tenido que levantarse en armas y en movimientos por más de quinientos años dentro de una nación donde la diversidad no fue contemplada y de donde para poder comprender la situación de los indígenas es necesario conocer un poco sobre su pasado y su presente histórico.

Durante la colonización los primeros conquistadores europeos en llegar a lo que hoy es México convirtieron la territorialidad de los indígenas en comunidades que fungían como concentradoras socioculturales de la identidad indígena<sup>103</sup>. Practicaron la esclavitud a pesar de que los indígenas eran legalmente libres, obligándolos a trabajos forzosos en las minas, en la tierra o en las haciendas, hasta el siglo XVIII cuando el maltrato al indígena alcanza grandes proporciones.<sup>104</sup> Con la finalización de la colonización española mediante la independencia de México se crearon las constituciones que cumplirían con las necesidades del nuevo México independiente, sin embargo éstas no se refirieron a los indígenas hasta 1990, dentro del artículo 27°. Así la reformulación del país independiente

---

<sup>102</sup> Cómo se ha visto éste es un término mal empleado que hace referencia a los indígenas conquistados de América.

<sup>103</sup> Héctor Díaz-Polanco, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. La nueva legislación agraria en México”, en Victoria Chenaut y María Teresa Sierra (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México: CEMCA; CIESAS, 1995, p. 234.

<sup>104</sup> Alfonso Caso (1973), et al., *La política indigenista en México. Métodos y resultados*, Tomo 1, México: Instituto Nacional Indigenista, 1954, pp. 80- 98.

se logró sin las modificaciones necesarias al Estado lo que perjudicó a los indígenas,<sup>105</sup> apresurando un proceso donde éstos fueron devastados mediante la destitución y destrucción de sus tierras, con la intención de integrarlos a la sociedad nacional donde todos serían iguales,<sup>106</sup> sin preocuparse por las diferencias culturales o los procesos jurídicos de éstos. Las ideas de libertad e igualdad incluso las republicanas-federales causaron la separación de los indígenas de la vida nacional. Así la homogeneización, aunque parecía la mejor respuesta ante el problema indígena, fue una práctica incoherente debido a la pluralidad de la sociedad mexicana, debilitando así las propiedades indígenas.<sup>107</sup>

En esta época los mestizos quienes recibieron todos los privilegios, dejan de lado a los indígenas<sup>108</sup>, haciendo constituciones que los favorecía y que iban en detrimento de las minorías por lo que solía decirse que México estaba “gobernado por mestizos y para los mestizos.”<sup>109</sup> Y en la revolución mexicana “por medio de la ley, el Estado (...) [pretendía] realizar la idea utópica de formar la unidad nacional del Estado-nación en detrimento de la riqueza que proporciona la diversidad cultural, étnica, regional y local (...) [de los indígenas].”<sup>110</sup> Aún después de la política indigenista de 1910, la cual formó parte de la

---

<sup>105</sup> J. M. L. Mora, *México y sus revoluciones*, México: Editorial Porrúa, 1965 (citado por Gonzalo Aguirre Beltrán (2ª ed.), *Obra Polémica*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 74).

<sup>106</sup> Moisés Franco Mendoza, “El debate sobre los derechos indígenas en México”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, pp. 122-123.

<sup>107</sup> Manuel Ferrer Muñoz, “El estado mexicano y los pueblos indios en el siglo XIX”, en Manuel Ferrer (coord.), *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*, México: UNAM, 1999, pp. 68-83

<sup>108</sup> Alfonso Caso, *op. cit.*, pp. 241-245

<sup>109</sup> Gonzalo Aguirre Beltrán (2ª ed.), *op. cit.*, p. 193.

<sup>110</sup> Moisés Franco Mendoza, *ibidem*, p. 124.

consolidación de las primeras estructuras indigenistas,<sup>111</sup> como lo fue la institucionalización del Departamento de Cultura Indígena de la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>112</sup>.

Después en los años cuarenta cuando se realizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro, la realidad del indígena obtuvo mayor atención, además de que se creó, gracias a este congreso, el Instituto Indigenista Interamericano (III) en 1942, que seis años después se afilia al INI formado por ley el 10 de noviembre de 1948<sup>113</sup> y el cual pretendía defender los intereses indígenas, por lo menos hasta los años setentas<sup>114</sup> cuando se formaron las primeras escuelas bilingües para los indígenas. A finales de los ochenta el presidente Carlos Salinas de Gortari proclamó la política indigenista de respeto a los indígenas<sup>115</sup> y en los años noventa se propuso la reforma constitucional, que pretendía mejorar la situación del indígena, pero esto no fue posible debido al neoliberalismo y a las políticas de apertura comercial. Para el año 2001 se abrió otro foro de discusión y se reformó el artículo 2º a favor de los indígenas.

Después de lo anterior se observa que la situación del indígena aún es difícil, pues su pensamiento junto con su forma de actuar y vivir ha cambiado a consecuencia de las acciones del gobierno. Un ejemplo, son los movimientos indígenas que al igual que sus objetivos han cambiado, en parte porque ahora los indígenas son una minoría y por la

---

<sup>111</sup> Adelfo Regino Montes, "La comunalidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas", en *América Indígena*, vol. 1, núm. 2, México: INI, noviembre de 2002, p. 13.

<sup>112</sup> Jacinto Arias, "Movimientos indígenas contemporáneos del estado de Chiapas", en Arturo Warman y Arturo Argueta (coords.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México: CIIH, UNAM, 1993, pp. 82-86

<sup>113</sup> El 19 de Mayo del año 2003, el Presidente de México, Vicente Fox Quesada firma el decreto que crea a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el cual sustituye INI, y amplía y enriquece las acciones que este instituto solía hacer. Ver, "Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas" (21 de Mayo del 2003) < <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/261.pdf>. > (19 de noviembre de 2005)

<sup>114</sup> Instituto Indigenista Interamericano (III), *Legislación indigenista de México*, Núm. 38, México, D. F.: III, 1958, p. 123.

<sup>115</sup> Jacinto Arias, *ibidem*, pp. 89-96.

influencia de factores como la globalización, la religión y los partidos políticos<sup>116</sup>. Ahora éstos están más enfocados a la autogestión, al reconocimiento constitucional, al pleno uso de recursos materiales y culturales, al ejercicio de su identidad y a la creación de las condiciones necesarias para ampliar sus derechos.<sup>117</sup> La igualdad jurídica, propuesta por el gobierno es otro ejemplo de su lucha, pues se contrapone al pluralismo jurídico, dando como resultado la resistencia de los indígenas a ser homogeneizados.<sup>118</sup>

De esta forma el pluralismo se ha convertido en pieza fundamental de las denuncias de los indígenas. Esto debido a que en México pareciera que el concepto de nacionalidad los excluye desde su creación como Estado-nación hasta nuestros días, pues su historia que es la historia nacional u oficial, es contada y escrita por el europeo<sup>119</sup>, por lo que no corresponde a su historia como pueblos originarios y tampoco como pueblos diferentes. Así el absoluto reconocimiento constitucional de sus derechos, al igual que el de su verdadera historia y el de aspectos como el lingüístico, el político y sobre todo el cultural, forman parte de la lucha diaria que han venido realizando. Además luchan por la superación de la contradicción histórica del país del colonialismo interno<sup>120</sup> aunque los derechos de los

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, pp. 81-82.

<sup>117</sup> Diego Iturralde, “Desarrollo indígena: los retos del final de siglo”, trabajo presentado en el Seminario Internacional, *op. cit.*, pp. 381-385.

<sup>118</sup> Manuel Ferrer Muñoz, “Pueblos indígenas ed México en el siglo XIX: La igualdad jurídica, ¿Eficaz sustituto del tutelaje tradicional?” en Manuel Ferrer (coord.), *op. cit.*, pp. 85-103.

<sup>119</sup> Bartolomé Alonso Caamal en Arturo Warman y Arturo Argueta (coords.), *Movimientos indígenas contemporáneos en México*, México; CIIH, UNAM, 1993, pp. 51-56.

<sup>120</sup> Con contradicción histórica se refiere a la doble historia de México, a la historia oficial, historia narrada en principio por europeos y forjada por el gobierno mexicano para dotar de un nacionalismo homogéneo a México, y la historia indígena, que data de años anteriores a la llegada de los europeos y que se encuentra llena de otros héroes (guerreros), dioses, costumbres, tradiciones y lenguas diferentes a las impuestas durante la colonia. Dejando a consideración en la actualidad, que ambas historias podrían conjugarse y de verdad crear una sola historia, sin mentiras, la cual podría más que disminuir el nacionalismo mexicano podría engrandecerlo.

indígenas sean reconocidos y respetados en un Estado realmente mexicano donde se admita el pluriculturalismo<sup>121</sup>.

Así la revalorización de los aspectos tradicionales de los indígenas, que han cumplido dentro de nuestra historia un gran papel aunque muchos no lo reconozcan, forman una parte importante de nuestro presente y no se debe, por lo tanto, dejar de lado, pues sólo depende de nuestra población y de los gobernadores el preservar viva nuestra verdadera historia –la historia indígena– que para los indígenas es primordial al estar en ella representados sus sueños, tradiciones, fiestas, costumbres, narraciones míticas y medicina tradicional.

### **1.5 El papel del gobierno federal de México en el caso de derechos indígenas**

Siendo el plano político, por su carácter global, el único que se puede considerar para poder resolver el problema indígena, la solución se podría encontrar en el reconocimiento constitucional de los derechos de los indígenas.<sup>122</sup> Este reconocimiento, por un lado, se otorgó con la reforma al artículo 4º constitucional en 1992, sin embargo con la reforma al artículo 27º, realizada en el mismo año, hizo que dicho reconocimiento no se realizaré en su totalidad, al mismo tiempo que impidió el cumplimiento de las denuncias y derechos de los indígenas<sup>123</sup>, por otro lado, el gobierno ha implementado acciones que han ayudado a mejorar, más no resolver, la situación del indígena en México. Un ejemplo de lo anterior fue la creación de organizaciones que se encargan de velar por los derechos indígenas, así

---

<sup>121</sup> Bartolomé Alonso Caamal, *ibidem*.

<sup>122</sup> Bartolomé Alonso Caamal, *ibidem*, p. 56.

<sup>123</sup> Más adelante, en el capítulo 3 de éste trabajo se hablará a fondo sobre las reformas al artículo 4º y 27º de la constitución mexicana.

como el más reciente reconocimiento de derechos mediante las reformas del 2001 a la Constitución mexicana.

Dentro de las acciones que ha realizado el gobierno para solucionar el problema de los derechos indígenas fue la creación del INI el 10 de Noviembre de 1948 mediante la ley que crea al Instituto Nacional Indigenista<sup>124</sup> con el motivo de llevar acabo las políticas gubernamentales e instrumentos necesarios a favor de los indígenas, que después de estar vinculado a la SEP hasta 1992, se vuelve parte de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta organización en un principio su objetivo era la investigación y mejoramiento integral de los indígenas en México, contaba con 96 centros coordinadores en 23 estados de la república y un representante máximo que era el Secretario de desarrollo social<sup>125</sup>. De igual forma, la ley que crea al INI también crea “el Reglamento de la Ley Constitutiva del Instituto Nacional Indigenista”, dentro del cual se delinear las disposiciones generales del instituto, tales como el estatus de la organización y del consejo, así como las funciones y obligaciones de las partes administrativas del instituto.<sup>126</sup>

Así la responsabilidad de los asuntos indígenas se convirtió en la parte esencial del Instituto Nacional Indigenista,<sup>127</sup> tanto que para 1984 frente a la situación tan problemática que existía para los indígenas, el INI creó el Programa de Defensoría de Presos Indígenas, puesto que muchos indígenas habían sido privados de su libertad debido a malos entendidos. Por tal motivo el INI contrata personal capaz de abogar en favor de los indígenas e incluso comienza a trabajar sobre las costumbres jurídicas de los pueblos

---

<sup>124</sup> Como ya se había mencionado este instituto es remplazado por la CDI.

<sup>125</sup> Instituto Indigenista Interamericano (III), *Legislación indigenista de México*, núm. 38, México, D. F.: III, 1958, pp. 123-126.

<sup>126</sup> Cfr. “Reglamento de la Ley Constitutiva del Instituto Nacional Indigenista” en Instituto Indigenista Interamericano (III), *ibidem*, pp. 126-136.

<sup>127</sup> Roger Plant, “Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: lecciones del proceso de paz en Guatemala”, en Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds), *El reto a la diversidad. Pueblos indígenas y reforma de estado en América Latina*, México: El Colegio de Michoacán, 1999, p. 65.

indígenas<sup>128</sup> con el propósito de profundizar en las normas indígenas, para lo que se tuvo que realizar grandes esfuerzos debido a la falta de traductores y del conocimiento sobre el derecho consuetudinario de los indígenas.

Después se creó el “Programa de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas” que nació en un momento donde en México existía la preocupación por el fortalecimiento de los derechos incluso se reflejó dentro del plan nacional del gobierno federal de 1989-1994. Así el Presidente, en ese entonces, Carlos Salinas de Gortari pidió al INI fortalecer el Programa de la defensoría y hacerlo más flexible para poder generar y acceder a conocimiento para permitir disminuir la desigualdad entre los indígenas y la sociedad nacional. Este Programa estaría financiado por el Programa de Solidaridad,<sup>129</sup> sin embargo esto no fue suficiente debido a que el INI no tenía jurisdicción alguna. Esto condujo al continuo contacto entre el programa y las dependencias de justicia impulsando así la creación de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México (CNJPI) el 7 de Abril de 1989, estando integrada por juristas, antropólogos y representantes académicos, de arte y de medios de comunicación<sup>130</sup>. Esta comisión se encontraría a cargo de la PGR (Procuraduría General de la República) y se encargaría de solucionar el

---

<sup>128</sup> Instituto Nacional Indigenista (INI), *op. cit.*, p. 46.

<sup>129</sup> El programa de solidaridad se creó el 8 de Diciembre de 1988, fue un instrumento administrativo y de política pública del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que pretendía eliminar la pobreza extrema, ayuda al campo mexicano, así como adelantar en el proceso de modernización y desarrollo nacional mediante la participación de todos los extractos sociales al mismo tiempo que con dicho programa tenía como principio a la voluntad, el respeto a las organizaciones individuales y colectivas. Ver PRONASOL, disponible en: *Mujeres en Solidaridad: la versión oficial*, (19 de Noviembre 2005) <<http://sistemadif.jalisco.gob.mx/Direccion%20de%20Investigacion%20y%20Modelos%20de%20Abordaje/Verof.htm>> (19 de Noviembre 2005). En un principio dicho programa se ve ante los ojos de muchos como un programa que sería capaz de, en primer lugar, ayudar a los indígenas en cuanto a la marginación y la pobreza extrema, y en segundo lugar, desarrollar al país mexicano. Sin embargo también PRONASOL significó un programa con una base social que buscaba también aumentar el control del gobierno sobre las estructuras locales y del Estado en general. Ver: Robert Kaufman and Guillermo Trejo, “Regionalism, Regime Transformation, and Pronasol: The Politics on the national Solidarity Programme in Tour Mexican Status, en *Journal of Latin American Studies*, October 1997, disponible en: Columbia University un the city of Nee York [on line](19 de noviembre de 2005) <<http://www.columbia.edu/~chalmers/KandT.html>> (19 de noviembre de 2005).

<sup>130</sup> Rosario Huerta Lara, *op. cit.*



problema de impartir, administrar y procurar la justicia que se otorgaba a la población indígena<sup>131</sup>.

De este aspecto hay que destacar que tanto el programa de procuración de justicia para los pueblos indígenas como la CNJPI, fueron instrumentos que el gobierno instaló dentro de México como parte de las acciones destinadas a la creación de una mejor relación con los indígenas. Para mayo de 1989 se creó la Dirección de procuración de justicia del INI, la cual pretendía reconocer la pluralidad de los pueblos indígenas, fortalecer la cultura indígena y hacer promoción de sus costumbres<sup>132</sup>.

México por lo tanto gracias a la participación activa del INI ahora la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) ha tenido la oportunidad de estar en foros internacionales donde el tema principal son los indígenas. Dichos foros tienen el objeto de enfrentar de manera conjunta, con otros países, la problemática indígena en cuanto a diversidad cultural, derechos humanos o la procuración de su medio ambiente. Ahora bien el gobierno mexicano ha actuado a favor de los indígenas pero también en contra de ellos. Esto comienza con la violación de sus territorios por la construcción de presas, caminos y edificios, y la creación y el impulso de leyes y acciones que más que ayudar a los indígenas los dañan. Un primer ejemplo de lo último es la movilización de más de 48 mil indígenas, debido a la construcción de las presas Miguel Alemán y Cerro de Oro

---

<sup>131</sup> “Programa de Derechos indígenas y acceso a la Justicia”, *Diario Oficial*, México, Primera sección, 8 de Septiembre de 2003, pp. 81-83, disponible en: *Diario Oficial de la Federación* [en línea] (19 de noviembre 2005) < [http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/septiembre/dof\\_08-09-2003.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/dof/2003/septiembre/dof_08-09-2003.pdf) > (19 de noviembre 2005).

<sup>132</sup> Rosario Huerta, *ibidem*, p. 56.

en Oaxaca, lo que causó el reacomodo y la pérdida de redes parentales y comunales, al igual que el deterioro de las tierras indígenas.<sup>133</sup>

Otro problema fue el del levantamiento del tan nombrado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, que surge de la reforma al artículo 27° de la Constitución mexicana realizado en 1992<sup>134</sup> junto con el descontento de la entrada del Tratado de Libre Comercio (TLC). Ante la eventualidad los indígenas proponen los acuerdos de paz de San Andrés en conjunto con la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), sin embargo el gobierno no cumplió con los estatutos de los acuerdos, que más que nada pedían el reconocimiento de los derechos indígenas<sup>135</sup>. Con estas acciones se puede observar que aunque las demandas de los indígenas estén respaldadas por documentos oficiales la acción lasciva del gobierno mexicano en contra del problema indígena en México conlleva a que los conflictos indígenas no se resuelvan mediante modos pacíficos o mediante reformas a la constitución que realmente es lo que el gobierno y la población en general deberían buscar.

Las últimas reformas realizadas a la Constitución en el 2001, fue un intento realizado por el Presidente Vicente Fox Quesada de llevar ante la cámara la propuesta de la Cocopa, que anteriormente ya había sido expuesta ante el gobierno en 1994, sin embargo esa primera vez fue rechazada, debido al ambiente político así como a la decisiva del gobierno a no permitir derechos que no le convinieran. Esta vez, como se observa, no fue la Cocopa sino el mismo presidente de la república quien propuso el cambio a la constitución

---

<sup>133</sup> Alicia M. Barabas, "Normatividades jurídicas en torno a las relocalizaciones de población indígena" en Victoria Chenaut y María Teresa Sierra (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México: CIESAS; CEMCA, 1995, pp. 302-303.

<sup>134</sup> Moisés J. Bailón C. *Derechos humanos y derechos indígenas en el orden jurídico federal mexicano*, México: Comisión Nacional de los derechos humanos, 2003, p. 61

<sup>135</sup> Cfr. "Acuerdos del gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre derecho y cultura indígena (Formalizado el 16 de febrero de 1996) en *América indígena*, vol. LVI, núm. 3-4, México: III, Julio-Diciembre 1996, pp. 209-249.

a favor de los indígenas, con lo cual se da paso a la reforma al artículo 2º de la Constitución, sin embargo como se verá más adelante, aún con dichas reformas, no se cumple en su totalidad con la propuesta de la Cocopa y mucho menos con las necesidades de los indígenas.

Así mismo en el 2002, otro esfuerzo más por ayudar a los indígenas fue la liberación de 90 indígenas que, por procesos irregulares realizados en español, habían perdido su libertad. Esto demuestra que el gobierno está realizando acciones a favor de los indígenas, más aún en un tema tan delicado como lo es el penal, donde como se mencionó la falta de traductores es el principal problema. Así se tiene que actualmente el órgano gubernamental que revisa los casos donde los indígenas están involucrados, tiene en su mano 1,270 expedientes de indígenas presos.<sup>136</sup> A esta lucha se han sumado, como se ha visto, los esfuerzos realizados tanto por organismos internacionales como de la misma comunidad internacional, de lo que ha resultado una serie de recomendaciones, tratados y convenios que muchas veces los países que los ratifican, no los obedecen, tal es el caso de México y la ratificación del C169 de la OIT.

---

<sup>136</sup> Francisco Robles, “México excarcela a 90 indígenas”, disponible en: *La opinión digital* [en línea](05 Febrero del 2002) < <http://www.laopinion.com> >(19 de Febrero 2005).