

# EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA PROPUESTA DE LEY DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA

Julián Germán MOLINA CARRILLO\*  
Roberto Carlos GALLARDO LOYA\*\*

SUMARIO: I. *Introito*. II. *El Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT)*. III. *Los derechos humanos de los pueblos indígenas en México*. IV. *Análisis jurídico del artículo 2o. constitucional*. V. *Propuesta de la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del estado de Puebla*. VI. *Conclusión*.

## I. INTROITO

Con más de cinco siglos después de la conquista del continente americano y de frente a un nuevo milenio, la problemática de la observancia a los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Latina aún no ha sido resuelta. Actualmente, ante la globalización político-económica, poco se ha reflexionado e implementado en el dilema que representa la integración de dos mundos: el mestizo y el indígena, sin atentar contra la cultura de este último.

La conformación de los Estados nacionales, dentro de la historia latinoamericana, se realiza ante la necesidad de destruir los valores generados durante la Colonia, creando así el contexto para la introducción del

\* Doctor en derecho. Director general del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C.; investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT; coordinador de la VIII Circunscripción de la Asociación Nacional de Facultades, Escuelas y Departamentos de Derecho e Institutos de Investigación Jurídica A. C. (ANFADE) para los Estados de Puebla, Tlaxcala y Veracruz

\*\* Maestro en derecho económico; profesor-investigador y coordinador del Centro de Investigaciones del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C.

capitalismo en la región. A pesar de la diversidad de prácticas culturales, tanto de indígenas, negros y mestizos, el carácter real en las Constituciones quedó condicionado a los principios e ideología de la cultura occidental, lo cual ha sido insuficiente para homogeneizar a los diversos pueblos en los nuevos Estados nacionales.

En Latinoamérica, específicamente en México, hay pueblos que conservan usos y costumbres, considerados disfuncionales para el sistema establecido por los mestizos; de tal forma que se presenta un fuerte choque entre la legislación oficial o nacional y las prácticas indígenas. El problema se agrava cuando se tratan de abordar las posibles soluciones a nivel macro.

Unos aducen el sometimiento total y único al sistema jurídico dominante, o derecho positivo, y otros plantean la autonomía indígena que lleva implícito el respeto por parte del Estado al sistema normativo, establecido consensualmente por varios pueblos indígenas. Pero la problemática étnica no es exclusiva de cada país, pues la realidad indígena es universal y se define a sí misma como colectiva. Eso suscita controversias, no sólo al interior de cada país, sino también en los organismos internacionales.

Dentro del actual orden mundial, es importante revisar su condición jurídica en las Constituciones políticas de América Latina, a partir del binomio de la realidad multicultural y la práctica monoconstitucional de los derechos y el ejercicio del poder.

Debido a lo amplio y complejo del tema, la presente exposición se circunscribe a un breve análisis del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, a una semblanza de los derechos humanos de los pueblos indígenas latinoamericanos, tomando en consideración algunas ideas doctrinarias y disposiciones jurídicas de las Constituciones políticas en México y América Latina, así como algunas consideraciones sobre la propuesta de Ley de los Pueblos Indígena del Estado de Puebla. Se excluye por supuesto, un estudio más profundo de cada uno de los tópicos que abarca la cuestión indígena nacional y local, pues ello rebasaría las expectativas de la presente investigación, ya que constituiría una vasta empresa científica, pendiente de realizar por diferentes disciplinas del conocimiento humano.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Gallardo Loya, Roberto Carlos y Toledo Mazariegos, Alma Delia, "Diagnóstico actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas en América Latina", en Chávez de los Ríos, Rodolfo y Gorjón Gómez, Francisco J., (coords.), *Evolución del derecho en América Latina. Propuestas para un Nuevo Estado de derecho*, México, UANL, AFEIDAL, ANFADE, U. de G., 2004, pp. 328 y 329.

## II. EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, es la organización del sistema de las Naciones Unidas especializada en el establecimiento de normas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos de todo el mundo, sin discriminación de raza, género de vida o extracción social.<sup>2</sup>

El Convenio 169, adoptado por la Conferencia General de la OIT, es el resultado de la revisión del Convenio 107 sobre la Protección e Integración de Poblaciones Tribales y Semitribales en países independientes de 1957.

El Convenio 107 se caracterizaba por implementar una política indigenista de integración nacional, es decir, monocultural. En este sentido, los pueblos indígenas eran transitorios, puesto que el Estado se obligaba a “integrarlos” a la cultura nacional. Política etnocida que fue criticada, en virtud de lo cual se convocó a su revisión a mediados de la década de los ochenta.

Entre los criterios de la revisión se consideró la perennidad de los pueblos indígenas, para lo cual los Estados tendrían que garantizar su desarrollo, respetando la identidad de los pueblos indígenas. Para ello, fue necesario establecer que las medidas que adoptara el Estado para cumplir con sus obligaciones tenía que consultarlas con los pueblos indígenas. En ambos convenios la implementación de los derechos de los pueblos indígenas queda a la decisión de los Estados.

El Convenio 169 de la OIT representa el único instrumento internacional vigente para dar cauce a las demandas indígenas de respetar su desarrollo cultural; sin embargo, el Estado mexicano no lo ha tomado en cuenta, lo cual dificulta el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cfr. “¿Qué es la OIT?”, *Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual*, OIT, Francia, 2003, Introducción, p. 1.

<sup>3</sup> González Galván, Jorge Alberto, “El Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y las Obligaciones de México con su Ratificación”; *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 96, septiembre–diciembre de 1999, p. 857.

Dicho Convenio es el instrumento jurídico internacional más importante y completo que protege los derechos de los pueblos indígenas y tribales, cuya influencia va más allá del número de países que lo han ratificado y sirve como herramienta para estimular el diálogo entre gobiernos e indígenas con el fin de mejorar su situación.<sup>4</sup>

Efectivamente, el artículo 8o., como base del reconocimiento de las “instituciones y costumbres” indígenas, dice en su inciso 2: “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.

La ratificación del Convenio 169 por México, en 1990, como país independiente, es decir, como Estado soberano, significa que las normas contenidas en dicho instrumento forman parte del orden jurídico interno; ello, en términos de lo establecido por el artículo 133 de la Constitución política mexicana. En consecuencia, se obliga a obedecer y aplicar cada una de las disposiciones contenidas en el Convenio.<sup>5</sup>

Así lo reconoce también la Constitución de la OIT al indicar que los miembros se obligan a aplicar los convenios que hayan ratificado (artículo 35), lo cual constituye un principio general del derecho internacional: “los pactos son para cumplirse, *pacta sunt servanda*”. Igualmente, con base en este instrumento, el Estado miembro que lo ratifica se obliga a enviar anualmente a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria de aplicación del mismo.

Sin embargo, en México se viola tal disposición internacional, ya que hasta la fecha no existe una ley federal reglamentaria sobre pueblos indígenas, que pueda brindar una garantía de derecho para las diferentes etnias existentes en nuestro país, y a modo de precisión se está violando el artículo 2o. del Convenio 169 que a la letra dice: “Artículo 2o.: Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática

<sup>4</sup> Cfr. Rasmussen, Henriette y Roy, Chandra, consejera técnica principal, y experta, respectivamente, del Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en *Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales: un manual*, cit., nota 2, introducción, p. I.

<sup>5</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma aplicada *Diario Oficial de la Federación*, 27 de septiembre de 2004.

con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.<sup>6</sup>

Como se observa, establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad (artículo 2o.), debiendo adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados (artículo 4o.), estipulando que tales medidas especiales no deben ser contrarias a los deseos expresados libremente por dichos pueblos, agregando que los gobiernos, al aplicar las disposiciones del Convenio, deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de estos pueblos (artículo 8o.).

Las aspiraciones indígenas hoy en día, además de reclamar sus derechos humanos frente a la sociedad dominante, también insisten en el reconocimiento de sus instituciones y sistemas jurídicos propios. Lo primero que debemos tener presente cuando hablamos de derechos indígenas es que su reconocimiento y respeto fortalecerá el Estado de derecho y democracia en nuestro país, lo cual resulta necesario para tener una cultura de paz y tolerancia en el hemisferio, conceptos que tienen gran importancia al momento de enfocar nuestras líneas de acción.

Cualquier elaboración de una nueva “carta magna” para esas poblaciones no puede negar esa aspiración justa y entendible. Por consiguiente, tiene que enfrentarse el problema básico de la relación entre los derechos individuales y las instituciones comunales de estas sociedades, tanto en los niveles nacionales como en los internacionales.

### III. LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

La tradición jurídica mexicana ha reconocido desde tiempos tempranos, la necesidad de proteger a aquellos que por su situación histórica, social y económica, constituyen lo que en teoría se ha venido denomi-

<sup>6</sup> Gómez, Magdalena, Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995, p. 58.

nando grupos, comunidades y/o minorías indias o étnicas, llamados hoy en forma genérica *pueblos indígenas*, en atención al derecho internacional.<sup>7</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en su parte dogmática un conjunto de preceptos que tienen por objeto garantizar la vigencia de los derechos humanos a favor de todos los miembros de su sociedad. Estos derechos constituyen la norma primaria a la que deben ajustarse los regímenes constitucionales locales y la legislación secundaria.<sup>8</sup>

En México, en los últimos años el tema de los derechos humanos de los pueblos indígenas ha cobrado una importancia sin precedentes, tanto en los medios académicos como al interior de oficinas gubernamentales y no gubernamentales, con miras a redefinir la relación que existe entre los Estados y dichos pueblos, que coexisten al interior de las naciones.

Estos derechos no deben entenderse desde esta perspectiva, como las formas particulares de reglamentación y sanción al interior de las comunidades. No deben confundirse ni limitarse a lo que se conoce como derecho consuetudinario, pues éste se limitaría a regular ámbitos de competencia y de gobierno hacia adentro.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas se inscriben en el denominado *derecho social*, y más contemporáneamente en los *derechos de solidaridad y autodeterminación* de los pueblos.<sup>9</sup>

Se considera que el punto de partida de su fundamentación debe ser el derecho a la diferencia; esto es, el derecho a ser contemplados diferentes del resto de la población, porque lo son.<sup>10</sup>

Dos son las condiciones requeridas para la consecución de este reconocimiento; por un lado, la aceptación del pluralismo cultural como base

<sup>7</sup> Hernández, María del Pilar, "Del acceso a la justicia de los grupos étnicos", *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, México, 1992, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 55. Precisamente el Convenio 169 de la OIT fundamenta dentro de su contenido llamarlos *pueblos indígenas*.

<sup>8</sup> Bullen Navarro, Marcia Maritza y Coronado Franco, Fernando, "Estudio comparativo de las normas constitucionales mexicanas que protegen los derechos humanos y el Pacto de San José de Costa Rica", *Revista Mexicana de Justicia* 86, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 1, vol. IV, enero-marzo de 1986, p. 131.

<sup>9</sup> Valle Esquivel, Julieta, Los derechos de los pueblos indios", *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 49 y 50.

<sup>10</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando y Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, *Etnicidad y derechos humanos en mesoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 201.

fundamental de la unidad nacional, que supone deshacerse del dogma del etnocentrismo despectivo y sectario de una monocultura, rebajándola a la condición de *primitivas*; y por el otro, de su condición de pueblos, ya que involucra el derecho a la autodeterminación.<sup>11</sup>

Uno de los principales derechos humanos de los pueblos indígenas consiste en el derecho a una vigencia verdadera y efectiva de su realización plena como hombres y mujeres, lo que involucra a los derechos civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, y de la tercera generación —paz, desarrollo, ambiente sano y ecológicamente equilibrado, patrimonio común de la humanidad y libre determinación de los pueblos—.

Estos derechos no podrán realizarse mientras se viva en condiciones de explotación, marginación y discriminación. Son en consecuencia derechos colectivos; esto es, derechos reclamados por una colectividad... *los pueblos indígenas*, en contraposición a los derechos individuales.<sup>12</sup>

Así, los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros.<sup>13</sup>

Tales derechos no se otorgan, no se dan, no son un favor de nuestra magnanimidad; se reconocen como una acción de estricta justicia. Para ello, es necesario conocerlos y difundirlos, respetarlos y hacerlos respetar mediante su defensa en la cotidianidad, en todos los campos de la actividad humana y en las interacciones con los diferentes pueblos indígenas.<sup>14</sup>

Aunado a lo anterior, las reformas efectuadas a los ordenamientos jurídicos en los últimos años evidencian, según algunos autores, el regreso a un *constitucionalismo liberal* que se orienta por un nuevo auge de centralización del capital y fortalece la concentración de la riqueza en unas cuantas manos, producto de los efectos de la *globalización económica*, de ahí que para los pueblos indígenas resulte evidente que el actual mo-

<sup>11</sup> Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, *Derechos humanos de los pueblos indios*, véase *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 213 y 214.

<sup>12</sup> Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, *op. cit.*, nota 11, pp. 215. Respecto a los derechos individuales, se recomienda Burgoa, Ignacio, *Las garantías Individuales*, 28a. ed., México, Porrúa, 1996, capítulo segundo.

<sup>13</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Derechos indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Costa Rica, núm. 15, enero-junio, 1992, p. 126.

<sup>14</sup> González Rodríguez, Luis, *Derechos humanos en la sierra tarahumara*. Véase *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, *cit.*, nota 11, p. 55.

delo de crecimiento así como su marco legal, lo consideren insuficiente y contradictorio a sus intereses y expectativas, ya que la globalización más que ayudar a su progreso, los afecta sustancialmente.<sup>15</sup>

En este sentido, se considera a los derechos colectivos —libre determinación—,<sup>16</sup> como condición necesaria para el disfrute de los derechos individuales y, viceversa, se ve a los derechos colectivos como derechos humanos, cuando acrecientan y no menguan el goce de los derechos humanos individuales, pero agregando que desde la perspectiva de la colectividad india la discusión en torno a los derechos humanos individuales es irrelevante en la medida en que responde a una visión individualista propia de Occidente.

Empero, la sociedad prioriza los derechos humanos como expresión máxima de la salvaguarda de las garantías individuales, mientras que los pueblos indígenas reconocen como derecho propio la persistencia de la colectividad con pleno goce de sus derechos aun en el marco de un conglomerado nacional más amplio.<sup>17</sup>

En México, son cada vez más crecientes las denuncias por violaciones a los derechos humanos, sobre todo en los sectores más desprotegidos y marginados, como son los pueblos indígenas, situación que motivó, entre otros factores, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990,<sup>18</sup> en cuya estructura se encuentran consejeros —destacados académicos y especialistas— y conocedores de la situación de desigualdad, marginación y desamparo jurídico en que viven los indígenas de nuestro país.

En la actualidad, los derechos humanos constituyen una de las inquietudes tanto de la sociedad civil como de la política; su cabal y eficaz aplicación y respeto sigue siendo difícil de lograr, razón por la que desde hace algunos años se viene dando una mayor sensibilización sobre este importante problema.

<sup>15</sup> Durand Alcántara, Carlos y Gómez González, Gerardo, *Premisas sociojurídicas del desarrollo de los pueblos indios*, pp. 25 y 26.

<sup>16</sup> Se dice que es mejor utilizar el término *libre determinación* en virtud de ser más amplio que el de *autodeterminación*; sin embargo, antropólogos, etnólogos, sociólogos, politólogos, juristas e inclusive marcos jurídicos, consideran más viable este último.

<sup>17</sup> Valle Esquivel, Julieta, *op. cit.*, nota 9, pp. 50 y 51.

<sup>18</sup> Los derechos humanos y su sistema jurídico en México”, en Molina Carrillo, Julián Germán, *op. cit.*, pp. 217-305.



A nivel institucional, se ha evidenciado la urgente necesidad de una profunda formación en esta materia, respondiendo así a las nuevas necesidades sociales, en especial de los pueblos indígenas de México, de ser reconocidos como tales con su propia forma de hacer justicia, es decir, sus prácticas y costumbres jurídicas, ya que el desconocimiento de ellas da como resultado frecuentes violaciones a sus derechos humanos.<sup>19</sup>

Las demandas de los pueblos indígenas van desde exigir que en los censos no se discrimine y subestime a su población; que las políticas demográficas respeten su cultura; que se eleven a rango constitucional las sanciones a delitos de genocidio y etnocidio; que sean juzgados por autoridades de su misma comunidad y en su lengua materna; que en materia de legislación se lleven a cabo reformas constitucionales tendientes a:

- Impedir que se amparen los pequeños propietarios en contra de las acciones legales de dotación o restitución de tierras en favor de pueblos indígenas.
- Que se reconozca la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, el derecho consuetudinario, la autonomía, formas de gobierno y derechos sobre el territorio, tradiciones históricas y culturales, el libre uso de sus lenguas y formas particulares de vida.
- Que el Estado promueva el verdadero desarrollo de los pueblos indígenas (reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales).
- Agregar al artículo 123 una fracción que aborde las no aptas condiciones de contratación de los trabajadores indígenas y/o del campo.<sup>20</sup>

La lucha del indígena por preservar su territorio ha sido una demanda que ni siquiera ha encontrado formulación definitiva en el artículo 27 de la Constitución política de 1917, disposición que aun cuando se reconocen los derechos agrarios de ejidos y comunidades, no se hace clara mención del goce de éstos entre los indígenas.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Huerta Lara, Rosario, “Derechos humanos y el derecho consuetudinario indio en México”, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios, cit.*, nota 7, pp. 67 y 68.

<sup>20</sup> Aguilar Cuevas, Magdalena, “La defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios, cit.*, nota 7, pp. 72 y 73.

<sup>21</sup> *Idem.*

En otras palabras, la intelectualidad indígena, cuando abarca el tema específico de lo que denomina *derecho de naturaleza étnica* —que no es otra cosa que derechos humanos de los pueblos indígenas—, los resume en:

- Derecho a la vida en la comunidad (vinculado estrechamente al derecho colectivo, a la tierra y al territorio).
- El derecho a la lengua, a la cultura y a la educación.
- El derecho al reconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas; es decir, el derecho a la autodeterminación, a decidir libremente qué tipo de relación desean con el Estado.<sup>22</sup>

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ARTÍCULO 2o. CONSTITUCIONAL

La reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, inicia con la expresión de que nuestra nación es única e indivisible; en un segundo párrafo recoge el reconocimiento de nuestra naturaleza pluriétnica y pluricultural que se contenía en el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, por ser el nuevo artículo 2o. su propia y natural ubicación.<sup>23</sup>

Estos enunciados deben ser comprendidos a la luz de la unicidad e indivisibilidad de la nación, lo que significa que la mencionada composición pluricultural no podrá ser entendida de forma externa o antagónica a la nación, sino como expresión de ella, pues el sentido normativo de esta restricción podría cobrar sentido en los casos en que, por ejemplo, los sujetos indígenas realizaran una reivindicación de tipo originario frente al Estado mexicano, a lo que partiendo de esa parte del precepto constitucional cabría contestar que su posición en el orden jurídico se entiende comprendida o subordinada a las condiciones (unidad e indivisibilidad) de la nación.<sup>24</sup>

Un Estado que se reconozca pluricultural no debería dejar el diseño de su política hacia los grupos sociales que conforman su identidad a una sola institución, sino distribuirlas entre todas ellas. Lo primero, implica

<sup>22</sup> Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, “El idioma, un derecho étnico específico”, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios*, cit., nota 7, p. 26.

<sup>23</sup> Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de agosto de 2001.

<sup>24</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*, México, CNDH, 2002, p. 151.

segregar a los grupos minoritarios de los beneficios de la política general, dando la idea de que al atenderlos de manera especial se les otorgan derechos especiales o privilegios, cuando en realidad sucede lo contrario... se les margina.

Se trata de una política que en América Latina ha demostrado su inviabilidad para la atención de los pueblos indígenas. Lo que procedería en todo caso es *pluriculturalizar* las instituciones de manera que sean capaces de desarrollar una política transversal que las permee para que sean capaces de atender a la población indígena respetando la diversidad cultural.<sup>25</sup>

En los siguientes párrafos del mismo artículo se da la definición constitucional de pueblos indígenas y comunidades indígenas, así como los criterios fundamental y adicionales para definir al indígena, al referir que: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>26</sup>

La última disposición que se menciona cumple dos funciones: la primera, fija un criterio de pertenencia o adscripción de los individuos a los pueblos indígenas y, de esa forma, de identificación de ciertos individuos como indígenas, y la segunda adopta la idea de que existen disposiciones sobre pueblos indígenas, lo que significa, necesariamente, la confirmación de los pueblos como sujetos de derecho.<sup>27</sup>

Reconoce también que la atención puntual, eficaz y eficiente de la protección de la cultura y los derechos indígenas requiere que sean las Constituciones estatales y leyes locales las que definan con precisión estos conceptos, puesto que la variedad étnica genera cosmovisiones entre nuestras diversas etnias y, en consecuencia, en los territorios correspondientes en cada entidad federativa.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> López Bárcenas, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A. C., Casa Vieja/La Guillotina, Red-es, Centro de Estudios Antropológicos, Científicos, Artísticos, Tradicionales y Lingüísticos “Ce-Acatl” A.C., 2002, pp. 73 y 74.

<sup>26</sup> Artículo 2o., párrafo tercero, del Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o., se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001, t. DLXXV, núm. 10, primera sección, México, 2001, p. 2.

<sup>27</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 24, p. 151.

<sup>28</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de agosto de 2001.

No obstante, a pesar de este avance en materia de derechos de los pueblos indígenas, la enunciación de los mismos en la Constitución política mexicana no garantiza su ejercicio. Tan sólo el hecho de mencionar que el propio artículo 2o. en una de sus partes, acota todos los derechos que se venían reconociendo en las anteriores disposiciones y los despoja de todo carácter de garantías constitucionales al hacerlas depender de lo que las Constituciones y leyes estatales dispongan, que era precisamente lo que se buscaba evitar,<sup>29</sup> al determinar que “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.<sup>30</sup>

En otras palabras, se trata de un contenido normativo vacío que puede ser llenado libremente por los órganos estatales, acatado por el legislador o, en su caso, garantizado jurisdiccionalmente por los órganos de control constitucional. Luego entonces ¿cuál es el sentido de que se haya establecido en la Constitución la libre determinación y la autonomía si al final de cuentas los órganos estatales pueden determinar la posición de los pueblos indígenas? Es evidente que esta cuestión no puede responderse considerando una contradicción entre los preceptos, sencillamente porque ello no es admisible como técnica de interpretación constitucional.<sup>31</sup>

También anula la posibilidad de los pueblos y comunidades indígenas de formar parte de las estructuras de gobierno, ya que en lugar de reconocerlas como sujetos de derecho público las considera como entidades de interés público,<sup>32</sup> situación que en nada contribuye a establecer una

<sup>29</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, nota 25, p. 71.

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917; *URA Diario Oficial de la Federación* 27 de septiembre de 2004, artículo 2o. fracción. VIII, segundo párrafo.

<sup>31</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 24, pp. 153 y 155.

<sup>32</sup> El interés público es el “conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”, mientras las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son “la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio; y régimen jurídico específico”. *Cfr.* Cornejo Certuche, Francisco, “Interés público”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. I-O, México, UNAM-Po-

nueva relación entre pueblos indígenas, gobierno y sociedad, máxime si tomamos en consideración que por disposición del artículo 124 constitucional las facultades que no están expresamente concedidas por la propia Constitución política a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados<sup>33</sup> y, para el caso, varias de las materias federales continúan sin modificarse, al igual que las de los estados.<sup>34</sup>

Asimismo —aunque es muy cuestionado—, para todos los mexicanos es claro que nuestra nación sea única e indivisible, pues los pueblos y comunidades indígenas no han propuesto fraccionarla<sup>35</sup> y no lo hacen los derechos que se les reconocen.

De la misma forma, se debe dilucidar si es correcto incluir a las comunidades indígenas como sujetos de derecho junto a los pueblos indígenas, pues entre ambos existe una relación de generalidad a particularidad, donde la comunidad queda incluida dentro del pueblo, y éste se estructura basándose en aquélla, ya que reconocerles personalidad similar a ambos puede llevar a situaciones donde las comunidades se nieguen a formar parte de los pueblos, y entonces éstos queden desmembrados o divididos.<sup>36</sup>

Igualmente, la reforma no reconoce en forma expresa el derecho de los pueblos indígenas al ejercicio de la libre determinación, sino la manera en que ésta habrá de ejercerse, al establecer: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.<sup>37</sup> La aclaración es pertinente, debido a que representa un exceso la exigencia de que el ejercicio de dicho derecho asegure la unidad nacional, simplemente porque la naturaleza del denominado derecho autonómico no atenta contra ella.

En seguida, se coarta la posibilidad de crear reglas generales claras para comenzar a construir una verdadera relación entre pueblos indíge-

rrúa, pp. 1779 y 1780, y Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, pp. 113-118.

<sup>33</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 124.

<sup>34</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, nota 25, p. 72.

<sup>35</sup> Erróneamente, tal vez por ignorancia o conveniencia propia, algunos integrantes de legislaturas federales pasadas afirmaban, por ejemplo, que al otorgar a los pueblos indígenas autonomía y autodeterminación se corría el riesgo de ocasionar la independencia de los mismos, es decir, crear Estados independientes al margen de la Constitución, como inclusive lo expresó en alguna ocasión el ex-presidente de México, Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>36</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, nota 25, p. 57.

<sup>37</sup> Artículo 2o., párrafo quinto, del Decreto por el que se adiciona un segundo y... *op. cit.*, nota 26, p. 2.

nas, Estado y sociedad, en virtud de considerarse un obstáculo, para estos efectos, el hecho de que el reconocimiento de los pueblos indígenas se tenga que realizar en las Constituciones y leyes locales, como lo expresa la propia reforma.<sup>38</sup>

Por su parte, el apartado B contiene en sus nueve fracciones los instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar a que aspiramos todos los mexicanos.

Igualmente, atiende los rubros básicos para el logro de tan importantes objetivos: impulso al desarrollo regional; incremento de los niveles en todos los ámbitos de educación; acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional; mejoramiento de vivienda y ampliación de cobertura de los servicios sociales básicos; incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; ampliación a la red de comunicaciones y posibilidad para los pueblos y las comunidades indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación; impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades; establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias; consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes Nacional, estatal y municipales sobre el desarrollo integral.

Dicho apartado concluye con el mandato indispensable para el logro de estos objetivos, que, para el caso, es la asignación de recursos presupuestales tanto a nivel federal como estatal y municipal, pues de lo contrario todo quedaría en buenas intenciones.<sup>39</sup>

La redacción de esas nueve fracciones se hace en términos de obligaciones que se traducen en acciones a desarrollar por las autoridades federales, estatales y municipales a favor de los pueblos y comunidades indígenas, aspecto importante en tanto que, y a diferencia de lo que pudiera inferirse de los Acuerdos de San Andrés, no se otorgan derechos a favor de los sujetos indígenas, sino obligaciones a cargo de las autoridades mencionadas.

Es pues, un conjunto de disposiciones de muy distinto significado jurídico; normas de competencia a favor de la Federación, las entidades federativas y los municipios; derechos de las comunidades y pueblos indígenas e indígenas en lo individual; fijación de políticas públicas, y establecimiento de acciones afirmativas a favor de comunidades indígenas y comu-

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Dictamen sobre la Minuta con Proyecto de Decreto..., cit.*

nidades equiparables a ellas. Son normas de tipo prestacional que buscan, en conjunto, mejorar las condiciones de vida de los indígenas.<sup>40</sup>

En otras palabras, establece que los mismos derechos establecidos en este precepto para los indígenas, sus comunidades y sus pueblos podrán ser reconocidos y otorgados a toda comunidad que les pueda ser equiparable, sin que sea necesario que la equiparación sea identidad plena y sin que los derechos se otorguen obligatoriamente en su totalidad, sino sólo en el ámbito que provoca la equiparación; ello en los términos que la ley señale.<sup>41</sup>

La participación de los pueblos indígenas en la vida política nacional, como refiere la fracción VII del artículo 2o. y del artículo 4o. transitorio de la reforma, es una disposición difícil de llevarse a la práctica, toda vez que la importancia que los órganos reformadores de la Constitución dieron a este derecho es susceptible de convertirse o no en realidad. Es decir, es algo que queda al libre albedrío de la Constitución política y leyes de las entidades federativas, las cuales podrán decidir si los toman en cuenta o no, o si reconocen o regulan este derecho.<sup>42</sup>

Lo mismo sucede con el derecho que tienen de acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, lo cual es un postulado ideal más que la protección de un derecho específico, en virtud de no garantizarlo, debido a desconocerse cuál es y para qué se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades, a menos que por costumbre se entienda sistema normativo y, éste se equipare a la legislación estatal o, en el caso de que las especificidades culturales pueden tener algún efecto en materia penal, para construir hipótesis de error de prohibición, ahí donde los indígenas, de acuerdo con sus sistemas normativos, consideran una conducta lícita mientras la ley la tipifica delictiva y, viceversa o, cuando consideran dentro de su cultura una conducta como ilícita y la ley no, sí tiene relevancia la diferencia cultural, y para ello será necesario recurrir a los peritajes culturales.<sup>43</sup>

Pero lo más controvertido de la reforma, desde una perspectiva política, obedece a que con ella el gobierno federal buscaba resolver las causas que dieron origen al levantamiento de los indígenas chiapanecos

<sup>40</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 24, pp. 167-169.

<sup>41</sup> Dictamen sobre la Minuta con Proyecto de Decreto..., *cit.*

<sup>42</sup> Artículo 2o. fracción VII, del Decreto por el que se adiciona un segundo y..., *op. cit.*, nota 26, pp. 3 y 4.

<sup>43</sup> *Ibidem*, fracción VIII.

agrupados en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). En concreto, se trataba de cumplir lo pactado en los Acuerdos de San Andrés. Otro factor debatible, es el tipo de derechos que se intentaba reconocer en la Constitución y lo que esto implicaba; es decir, reconocer por primera vez desde que se formó el Estado mexicano a los pueblos indígenas como parte fundamental de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, reconocer nuevos sujetos de derecho con derechos específicos.<sup>44</sup>

Independientemente de lo debatible de la reforma, se debe reconocer que nunca antes en la historia de nuestro país se estableció un catálogo tan amplio de prestaciones estatales a favor de los pueblos y comunidades indígenas e indígenas en lo particular, como los que indica el apartado B que, sin duda, se irán perfeccionando a través del tiempo de acuerdo con las circunstancias en que se desarrollen.<sup>45</sup>

Continuando con la temática, resulta un acontecimiento inédito en la historia reciente de México que surgieran antes de la reforma constitucional de 2001, cuatro iniciativas de reformas en materia indígena, mismas que toman en cuenta los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, producto del proceso de diálogo entre el EZLN y el gobierno federal.<sup>46</sup> También, destaca la influencia del Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas en dichos proyectos legislativos.<sup>47</sup>

La primera iniciativa en darse a conocer (el 20 de noviembre de 1997) fue la de la Comisión de Concordia y Pacificación de Chiapas (COCOPA), a la cual el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se adhirió. Después se dieron a conocer dos más en marzo de 1997: la del Partido Acción Nacional (PAN) y la del gobierno federal, que se identifica como “Iniciativa Labastida”, a la cual se adhirió el Partido Revolucionario

<sup>44</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, nota 24, pp. 53 y 54. Dicho autor considera como sujetos titulares de derecho de la reforma indígena a los pueblos indígenas, comunidades indígenas y los propios indígenas.

<sup>45</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, nota 24, pp. 153 y 166.

<sup>46</sup> “Iniciativa de las Reformas Constitucionales sobre Acuerdos de San Andrés e Iniciativa Presidencial sobre Derechos y Cultura Indígenas”, La Jornada, México, 16 de marzo de 1998; e Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena, Documento 5 de diciembre de 2000, Sistema Internet de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/?Art=70&Orden=Leer>.

<sup>47</sup> En la iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas enviada al Poder Legislativo el 5 de diciembre de 2000, por parte del presidente Vicente Fox, se aprecia dicha influencia. Lo mismo sucede en algunos comunicados y artículos del EZLN, difundidos a través de su página web: <http://www.ezln.org.mx>.



Institucional (PRI); finalmente en diciembre de 2000, el presidente de la República Vicente Fox envió a los legisladores la iniciativa que para el mes de abril de 2001 se aprueba y, en agosto del mismo año se publicó en el *DOF*.<sup>48</sup>

Al respecto, la participación que han tenido los partidos políticos, los cuales han formado parte del proceso inédito de reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, tenían un relativo conocimiento en materia de derechos indígenas; no obstante, de cara a las elecciones presidenciales del año 2000, logran *capitalizar* como bandera de campaña esta situación a favor de cada uno de ellos, aludiendo que la pacificación de Chiapas y la constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas de México era prioridad nacional.<sup>49</sup>

Nunca antes en México los pueblos indígenas habían expuesto sin intermediarios sus demandas ante las autoridades federales, como se suscitó en Palacio Legislativo con la presencia de integrantes de la dirigencia del EZLN. Con ello se establecen los primeros antecedentes de un diálogo intercultural: los pueblos indígenas como culturas milenarias y el gobierno federal representante del pueblo mestizo y su cultura llamada “moderna” u “occidental”.

Un diálogo entre culturas “contemporáneas”, debe tomar en cuenta el contexto socioeconómico y político en que se desarrolla. En este sentido, las culturas de los pueblos indígenas mexicanos llegan al recinto legislativo de la nación con silencios impuestos por siglos de dominación cultural, de ahí que el análisis de las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena, refleja las vicisitudes de este inédito diálogo intercultural, ya

<sup>48</sup> Estas observaciones las destaca Buenaventura de Sousa Santos en su exposición sobre el “Fundamento cultural de los derechos humanos”, durante el Seminario “La Herencia y el Futuro de la Sociología en el Siglo XXI”, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociales y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, del 17 al 19 de febrero de 1997. Respecto a la iniciativa del presidente Vicente Fox, véanse los diarios y revistas de mayor circulación en el país de fecha 30 de abril de 2002, entre otras, *La Jornada*, *Excelsior*, *El Heraldó de México* y revista *Proceso*; de igual manera, consúltense las notas periodísticas del mismo día de las agencias noticiosas Reuters y CNI, así como el archivo histórico de la página web de la Cámara de Diputados en: <http://www.cddhcu.gob.mx>.

<sup>49</sup> González Galván, Jorge Alberto, *Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México*, sistema internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Información consultada en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/boletin/cont/97/el3.htm>.

que en su primera parte se analizan las coincidencias y contradicciones y, en la segunda, los temas esenciales.<sup>50</sup>

Tal vez eso fue lo que llevó a diputados del PAN, PRI, PRD y PVEM a que, después de que el titular del Poder Ejecutivo federal enviara la iniciativa de reformas al Legislativo en diciembre de 2000, se manifestaran a favor de discutirla y aprobarla, tomando en consideración que previamente fue consensada y redactada por la COCOPA con la participación de representantes de etnias de todo el país y de los gobiernos federal y del estado de Chiapas, organizaciones sociales e intelectuales, y que, en su momento, avalaron todas las fracciones partidistas.<sup>51</sup>

Posteriormente, en marzo de 2001, el EZLN llevó una *Marcha por la Dignidad*, la cual inició en Chiapas y terminó en la Ciudad de México, haciendo públicas sus demandas sociales en el recinto legislativo del Congreso de “San Lázaro”, con la exposición de sus motivos sobre la necesidad de aprobar la iniciativa de reformas en mención, a fin de construir un verdadero Estado de derecho y de justicia social y, en consecuencia, se implementasen los mecanismos idóneos para hacerlas efectivas.<sup>52</sup>

No obstante, en medio de esa incertidumbre política, generada por la pluralidad de opiniones positivas y negativas de los sectores social, público y privado, del EZLN y de la prensa nacional e internacional, que surgieron después de la reforma constitucional en cuestión, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de agosto de 2001, el decreto por el que se reforma el artículo 2o. constitucional, independientemente de cambios al texto de los artículos 1o., 4o., 18 y 115 constitucionales.<sup>53</sup>

Como resultado del proceso técnico-legislativo de las Cámaras de Senadores y de Diputados, la reforma al artículo 2o. constitucional adoptó dos apartados: el A, que contiene los derechos y garantías de los indígenas, y el B, que define programas que el Estado mexicano debe cumplir para abatir rezagos y carencias en materia indígena y, que no forma parte de la iniciativa de la COCOPA. En esta parte se incluye el derecho de las comunidades indígenas a operar sus propios medios de comunicación, a los que se agregaron algunos candados no contemplados previamente.

<sup>50</sup> González Galván, Jorge Alberto, *op. cit.*, nota 3.

<sup>51</sup> *Excelsior*, México, en <http://www.excelsior.com.mx/nac29.html>.

<sup>52</sup> Consúltense los comunicados y documentos de la *Marcha por la Dignidad* del EZLN, publicados en marzo de 2002, en la página web: <http://www.ezln.org/marcha/index.html>.

<sup>53</sup> Decreto por el que se adiciona un segundo y... *op. cit.*, nota 26, pp. 2-6.

Además, reconoce su autonomía y autodeterminación para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; para escoger a sus autoridades, y para disfrutar de los recursos naturales. Además de buscar y hacerles llegar justicia y bienestar social, la iniciativa garantiza la dignidad e integridad de las mujeres, así como su participación, en todos los órdenes de la vida comunitaria, en condiciones de equidad frente a los varones.

Pero a pesar de que la iniciativa incluye propuestas de la COCOPA; aportaciones de las etnias del país, de especialistas y de diferentes sectores sociales, políticos y económicos, así como del propio gobierno, deja por debajo muchas de las conquistas de la iniciativa de la COCOPA y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, ya que en el dictamen aprobado existen numerosos errores de técnica jurídica.<sup>54</sup>

De ahí que su aprobación represente el primer paso, ya que aún se tiene que avanzar más en la tarea de llevar justicia real a los pueblos y comunidades indígenas, con el objetivo de seguir trabajando para restablecer el diálogo entre el EZLN y el gobierno federal y, en consecuencia, se llegue a una solución definitiva del conflicto.<sup>55</sup>

En esto coincide la Oficina de Apoyo a Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República, al afirmar su titular:

La aprobación de la ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) no es un capítulo cerrado y podrán fortalecerse diversos de sus conceptos en la discusión de la reforma del Estado. Hay aspectos realmente trascendentes en la ley, como lo referente a la discriminación y la educación. Es cierto que hubo cambios sustantivos en la iniciativa originalmente presentada, como el hecho de que las “comunidades” y los “territorios” indígenas no fueron reconocidos como sujetos de derecho, así como el uso y disfrute colectivo de los recursos naturales. Es decir, el derecho de los pueblos indios a la autonomía no tiene, en la ley aprobada, expresión territorial. El uso y disfrute de los recursos naturales se cambió por el término “uso preferente”. Tampoco se dota a las comunidades indígenas

<sup>54</sup> *Ibidem*. Este párrafo constituye la síntesis de la entrevista efectuada a dos representantes de las fracciones parlamentarias del PRI y PRD del Senado de la República, por parte de la fuente noticiosa que se menciona.

<sup>55</sup> Artículo periodístico de la fuente noticiosa Notimex, México, 26 de abril de 2001. Información consultada en: <http://t1msn.prodigy.net.mx/noticias/nacional/nacional.asp?tema=11&subtema=73914>.

de personalidad jurídica, ya que quedaron catalogadas como “entidades de interés público” y no de “derecho público”. No obstante, se da un avance hacia los pueblos indígenas, pero no se bajará la guardia.<sup>56</sup>

En síntesis, la reforma al artículo 2o. constitucional, a pesar de constituir un precepto complejo por las razones ya explicadas, reconoce a los pueblos indígenas los siguientes derechos:

- 1) Autonomía y autodeterminación o libre determinación para escoger sus autoridades, decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.
- 2) Usos y costumbres.
- 3) Justicia y bienestar.
- 4) Reconocimiento de los pueblos indígenas en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, entre otros criterios, los etnolingüísticos y de asentamiento físico.
- 5) Garantiza la dignidad e integridad de las mujeres, así como su participación en todos los órdenes de la vida comunitaria en condiciones de equidad frente a los varones, incorporándolas al desarrollo.
- 6) Establece la preservación y enriquecimiento de sus lenguas y conocimientos.
- 7) Prevé la conservación y mejoramiento del hábitat e integridad de sus tierras, las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como el uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan.

<sup>56</sup> *Aún podrán fortalecerse diversos conceptos de la Ley COCOPA*, entrevista efectuada a Xóchitl Gálvez, jefa de la Oficina de Apoyo a Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República, México, Notimex, 26 de abril de 2001, en: <http://t1msn.prodigy.net.mx/noticias/nacional/nacional.asp?tema=11&subtema=73907>; “Deseable, que las comunidades indígenas hubieran sido reconocidas como sujetos de derecho: Gálvez”; *Proceso*, México, 26 de abril de 2001, en: <http://t1msn.prodigy.net.mx/noticias/politica/politica.asp?tema=15&subtema=73909>; y “Paso importante aprobación de Ley Indígena: X Gálvez”, artículo periodístico publicado por la fuente noticiosa CNI en línea, México, 26 de abril de 2001, en: <http://t1msn.cnienlinea.com.mx/t1.asp?id=21963&sec=1&t1id=600>. Ahora bien, desde el particular punto de vista del autor del presente trabajo de investigación, interpretando jurídicamente el decreto de reforma, subyace el sentir del legislador en reconocer a las comunidades como sujetos de derecho, al conceptuarlas como “aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres”.

- 8) Otorga el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, respetando sus costumbres y especificidades culturales.
- 9) Expresa la igualdad de oportunidades, eliminando cualquier práctica discriminatoria.
- 10) Obliga a los gobiernos federal, estatales y municipales a otorgarles recursos y operar políticas de desarrollo en su favor, a incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, a asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud, a mejorar las condiciones de sus comunidades y espacios de convivencia y recreación, a extender la red de comunicaciones, a apoyar el desarrollo sustentable, a establecer políticas sociales para proteger a los indígenas migrantes, y a consultarles sobre propuestas para incorporarlas en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>57</sup>

Por ello, si al derecho de los pueblos indígenas le falta el principio universal de justicia, toda disposición jurídica que se erija en su favor quedará sólo en apariencia normativa. La comunidad nacional e internacional, sobre todo la de ascendencia indígena en México, está convencida de que el diálogo y la concertación es la mejor herramienta para alcanzar un acuerdo que garantice solución a sus demandas.<sup>58</sup>

En suma, las paradojas de la identidad social, económica y cultural de la mexicanidad y, las bases de legitimidad del poder político y los mismos zapatistas, han hecho a un lado a dicha sociedad. Quizá, por lo complejo, tal abordaje parezca lejano.

Es innegable, pues, que el anclaje del concepto de sociedad mexicana, reproducido por clase política y zapatista, al introducir fuerzas sociales vivas a la arena de la discusión, producirá situaciones que evitarán hechos de mala fe, predominio de fenómenos ideológicos sectarios y distorsiones considerables en la elaboración, transmisión y recepción de informaciones, abriendo canales para visualizar a los indígenas frente a los dilemas culturales y sociales de la otredad mestiza, predominantemente pobre.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> *Decreto por el que se adiciona un segundo y... op. cit.*, nota 26, pp. 2-4.

<sup>58</sup> Así han coincidido integrantes de la dirigencia del EZLN, representantes de etnias indígenas del país y, en general, de los sectores público, privado y social.

<sup>59</sup> Gerson, Boris, *Conciencia posible del debate indígena*, sistema internet "Ciberoamérica", México, 26 de mayo de 2001, en: <http://www.ciberoamerica.com.mx/imprime/imprime.cgi?nota=articulos/notas/conciencia-posible.txt>.

## V. PROPUESTA DE LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA

Después de hacer un diagnóstico actual, teórico y jurídico de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe, en el que se analizaron las Constituciones políticas vigentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador, Venezuela, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana y Uruguay, el Centro de Investigaciones del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C., tiene a bien exponer algunas de las consideraciones que justifican de pleno derecho la promulgación de una ley reglamentaria en materia de derechos de los pueblos indígenas para el estado de Puebla.

- 1) En las primicias del tercer milenio, la discusión en torno a la diversidad, lejos de amainar, ha arreciado. Uno de los temas centrales del debate nacional e internacional se basa hoy en la cuestión de si los derechos de los pueblos y comunidades indígenas deben ser reconocidos formalmente.
- 2) Atender y dar solución a las demandas de los pueblos y comunidades indígenas no es sólo una responsabilidad del legislador, sino además de académicos-investigadores y de la sociedad en general, ya que la cantidad poblacional de éstos es bastante significativa con respecto al de la población total, pues en las Nacionales Unidas se tienen registradas más de 6 mil culturas y de éstas al menos más de 4 mil se les reconoce como indígenas, lo que representa alrededor de 300 millones de personas. En el ámbito nacional, más de 56 pueblos indígenas constituyen el conglomerado sociocultural y lingüístico, según fuentes oficiales, siendo alrededor de 12 millones de personas. Sin embargo, grupos especializados y organizaciones estiman una población fluctuante entre 20 y 25 millones. En el Estado de Puebla se cuenta con 998,697 indígenas, según datos proporcionados por el anterior Instituto Nacional Indigenista.
- 3) El 3 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que el gobierno mexicano ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales Independientes, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989, que, de acuerdo

con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es obligatorio en toda la nación respetar su contenido, alcances y principios básicos, consistentes en: *a)* el respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales; *b)* la participación efectiva de los mismos en las decisiones que les afectan, y *c)* el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio de acuerdo con las condiciones de cada país.<sup>60</sup>

- 4) El 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por virtud del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, centrándose el decreto en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como se establece en su artículo 2o., que textualmente expresa: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas...”.<sup>61</sup>
- 5) El proyecto de ley que proponemos, en congruencia y con estricto apego al derecho nacional e internacional, tiene por objeto reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas asentados en territorio poblano para determinar y desarrollar sus formas internas de organización social, cultural, política y económica, hacer la elección o designación de sus autoridades tradicionales e internas de convivencia, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos respetando los derechos humanos y las garantías individuales, y tener un acceso efectivo a la jurisdicción del Estado.
- 6) De acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla:

“El Estado de Puebla tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas nahuas, totonacas o tutunakuj, mixtecas o ñuu Savi, tepehuas o hamaispini, otomíes o hñahñu, popolocas o n’guiva y mazatecas o ha shuta enima,

<sup>60</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de agosto de 1990.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, 4 de agosto de 2001.

los cuales se asentaron en el territorio que actualmente ocupa la entidad desde la época precolombina y conservan instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, que les son propias”.<sup>62</sup>

- 7) En el estado de Puebla los municipios con pueblos y comunidades indígenas son: Tanawatilis (náhuatl), integrado por: Francisco Z. Mena, Venustiano Carranza, Xicotepec, Naupan, Huauchinango, Juan Galindo, Pahuatlán, Tlaola, Chiconcuaatla, Ahuazotepec, Zacatlán, Chignahuapan, Aquixtla, Tepetzintla, Cuautempan, Tetela de Ocampo, Ixtacamaxtitlán, Huitzilán de Serdán, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochiapulco, Zautla, Libres, Ocoteppec, Nauzontla, Zoquiapan, Cuetzalan del Progreso, Zacapoaxtla, Zaragoza, Cuyoaco, Tlatlauquitepec, Chignautla, Xiutetelco, Atempan, Tétéles de Ávila Castillo, Yaonáhuac, Hueyapan, Teziutlán, Hueytamalco, Acateno, Ayotoxco de Guerrero, Guadalupe Victoria, La Fragua, Chilchotla, Quimixtlán, Chichiquila, Puebla, San Andrés Cholula, San Pedro Cholula, Calpan, Chiautzingo, Tianguismanalco, Santa Isabel Cholula, Atlixco, Tochimilco, Atzitzihuacan, Acteopan, Huaquechula, Tepeojuma, Cohuecan, Xolchitepec, San Martín Totoltepec, Teopantlan, Huatlatlauca, San Juan Atzompa, Huitziltepec, Atoyatempan, Atexcal, Tehuacán, Santiago Miahuatlán, Nicolás Bravo, Zapotitlán, Caltepec, San José Miahuatlán, Altepexi, Zinacatepec, Ajalpan, Vicente Guerrero, Eloxochitlán, Coxcatl{an, Zoquitlán, Coyomeapan, Jolalpan. Ndaru (popoloca), integrado por: Cuayuca de Andrade, Santa Inés Ahuatempan, Tepexi de Rodríguez, Ixcaquixtla, Coyotepec, Juan N. Méndez, Tepanco de López, Tlacotepec de B. Juárez, San Gabriel Chilac. Dakunitnu’u (mixteco), integrado por: Chigmecatitlán, Santa Catarina Tlaltempan, Zacapala, Molcaxac, Acatlán, Xayacatlán de Bravo, Totoltepec de Guerrero, San Jerónimo Xayacatlán, Petlacingo, Zapotitlán, Caltepec. Tachiwin (totonaco), integrado por: Pantepec, Jalpan, Tlacuilotepec, Zihuateutla, Jopala, Tlapacoya, Amixtlán, Ahuacatlán, San Felipe Tepatlan,

<sup>62</sup> Dictamen con minuta de decreto por el que se reforma el artículo 11, fracción V, del 12 y el 13; y se adiciona la fracción VIII y un último párrafo al artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, LV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Puebla, Comisiones Unidas de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales; y de Asuntos Indígenas, Conocimiento Número 328, aprobado el 29 de julio de 2004.



Hermenegildo Galeana, Coatepec, Tepango de Rodríguez, Zongozotla, Camocuautla, Olintla, Hueytlalpan, Huehuetla, Zapotitlán de Méndez, Caxhuacán, Ixtepec, Atlequizayan, Tuzamapan de Galeana, Jonotla, Tenampulco, Acateno, Ayotoxco de Guerrero. Tepehua, integrado por: Francisco Z. Mena, Venustiano Carranza y Pantepec. Hñahñu (otomí), integrado por: Tlaxco, Pahuatlan y Honey. Mazateca, integrado por: San Sebastián Tlacotepec.<sup>63</sup>

## VI. CONCLUSIÓN

El reconocimiento en algunas Constituciones latinoamericanas de los derechos humanos de los pueblos indígenas es un fenómeno tan complejo que atañe directamente al nuevo modelo de países que se han diseñado a través del proceso de integración mundial, que se sustenta económicamente en el libre mercado y políticamente en la democracia. En el ámbito social, lo pretende hacer a través de los derechos humanos.

Sin duda, tal problemática es un asunto que trasciende las fronteras y no se puede reducir a los ámbitos estatales o nacionales. Los diversos pueblos del continente han discutido y acordado propuestas de interés general, que puedan establecerse a nivel de normas internacionales con referentes de legalidad y legitimidad, por parte de organismos que protegen los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Su reconocimiento en las Constituciones políticas latinoamericanas es un elemento importante para valorar sus derechos humanos, sobre todo el derecho cultural-jurídico que les permita decidir sobre sus propios asuntos. Los países que han aceptado el reto de asumir el respeto constitucional de la diversidad étnica marcan pautas de participación en la resolución de sus propios problemas, condición indispensable para la vida democrática de las sociedades multiculturales.

Es obvio que el reconocimiento formal y real de la cultura y el derecho indígena en las Constituciones de América Latina no se encuentra de manera uniforme, pues las posibilidades de adopción, reconocimiento, desarrollo y cumplimiento de la legalidad constitucional dependen de los grados de desarrollo de cada nación. Hay que tomar en consideración que los pueblos indígenas de cada país tienen aspectos comunes en su

<sup>63</sup> “Por los caminos de Puebla”, *Un Gobierno Cerca de Ti*, periódico de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno del Estado de Puebla, México, 2003, p. 2.

generalidad y grandes diferencias en sus requerimientos y demandas históricas de índole particular.

Hace sólo una década, en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas no se reconocían los derechos humanos de los pueblos indígenas. Esto permite ver la marginación y subordinación a la que por más de quinientos años han estado sometidos. Permite también entender que se ha venido construyendo una nueva convivencia pacífica intercultural, basada en su reconocimiento.

En síntesis, el reconocimiento legal y los respectivos ordenamientos de los pueblos indígenas tienen que ver con la presencia histórica que han tenido en cada país. Su aplicación práctica refleja de manera directa la participación que tengan en los programas de gobierno, particularmente los de salud, educación, cuestión agraria, financiamiento y todos los que, de manera directa, se relacionan con el mejoramiento de las condiciones materiales y espirituales de los pueblos indígenas del continente.

Finalmente, en el plano mundial las organizaciones indígenas y ONG'S que han denunciado que las mayores violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, referentes al etnocidio, ecocidio y genocidio, entre otras, están relacionadas con la implementación de grandes proyectos de desarrollo; muchos de ellos hidroeléctricos y petroleros, por ejemplo.

Organismos como la ONU y el Banco Mundial han producido documentos y manuales que constituyen uno de los primeros aportes a la sistematización de los derechos humanos, en especial de los pueblos indígenas, que deben ser preservados en los procesos de relocalización. De hecho, han recomendado utilizar en favor de los mismos parte del financiamiento que hacen a Estados nacionales.

Indiscutiblemente, en la última década del siglo XX y en lo que va del XXI se han dado importantes pasos para legislar sobre derechos de los pueblos indígenas. Dentro de ellos, se va perfilando un campo especial: los llamados *derechos humanos de los pueblos indígenas*, tópico que ya es objeto de discusión en los países participantes de la ONU, pero que aún dista mucho en las legislaciones nacionales y locales.