

CAPÍTULO 6. NORMATIVA Y POLÍTICAS INDIGENISTAS

En el presente capítulo nos proponemos tratar la normativa vigente en el Estado mexicano y las políticas públicas del Estado frente a los indígenas. A pesar de que existe normativa y políticas específicas en cada estado de la república mexicana, nos enfocaremos a la normativa y las políticas públicas a nivel federal debido a que, por un lado, éstas son notoriamente predominantes; y por otro, analizar las políticas locales sería una labor exhaustiva que sobrepasa los objetivos de este trabajo que tiene como objeto de estudio primordial el Estado mexicano en su conjunto. No obstante, se recurren a algunos ejemplos locales cuando se han considerado pertinentes.

En México, durante los últimos años ha habido un trajo legislativo importante relacionado con los derechos de los pueblos indígenas: se reformó la Constitución Política y se crearon y modificaron varias leyes federales. También se han dado reformas a nivel de las entidades federativas de la república mexicana. Ahora nos enfocaremos sobre todo a analizar la reforma constitucional en materia indígena y algunas leyes federales, desde los principios o derechos que venimos analizando; es decir, desde el derecho a la diferencia como una concreción del derecho a la igualdad y desde el derecho a la libre determinación. Dentro de este último derecho como eje temático, hemos destacado de manera importante el derecho a la representación pues, como se ha desprendido de la reflexión realizada en torno a estos derechos en capítulos anteriores y, como también se verá en el capítulo siguiente, el tema de la representación cobra relevancia para el efectivo ejercicio del derecho a la libre determinación.

Hemos querido incluir en este capítulo también un análisis de las políticas públicas del Estado mexicano frente a los indígenas pues, siguiendo la perspectiva que venimos utilizando desde el principio de este trabajo y que se muestra más clara en los capítulos 2.2. y 4, las acciones u omisiones realizadas por el Estado y sus instituciones, así como sus programas de trabajo, nos dan una visión mucho más completa y cercana a una realidad, que si sólo nos quedáramos con el análisis de una legislación que muchas veces no se aplica y que muchas otras se interpreta de una manera distinta a la que pudiera pensarse si partimos únicamente del texto legal. En otros muchos casos vemos también que a partir de unos textos legales tan complejos y prolíficos, se da preeminencia a ciertas disposiciones de los mismos y se relegan otras disposiciones, desvirtuando con esto la forma en que se suponía se garantizaría a los indígenas ciertos derechos.

6.1. El marco legal. Derechos reconocidos

Para introducirnos en el análisis a la reforma constitucional en materia indígena de agosto de 2001, repasaremos algunos antecedentes de la misma.

Mientras se discutía la creación de una ley reglamentaria —es decir, de una ley orgánica— para la aplicación del anterior artículo 4º constitucional, se levantó en armas el EZLN. Al decretarse el cese al fuego por parte del gobierno federal y del ejército zapatista, se pactaron las condiciones para un diálogo entre ellos. Con fundamento en la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, aprobada por el Congreso federal, se llevaron a cabo los Diálogos de Paz en San Andrés Sacamch'en de los Pobres, también conocido como San Andrés Larrainzar (San Andrés). En estos diálogos participaron las delegaciones del EZLN y del gobierno federal.

La forma como se comportó la delegación gubernamental en los diálogos de San Andrés nos puede dar una idea de cómo se fue encaminando la legislación en torno a derechos indígenas. Cuentan Díaz-Polanco y Sánchez que el gobierno federal llegó a las mesas de diálogo sin una propuesta de fondo “salvo el propósito salinista de reglamentar el artículo 4º de la constitución.” Por su parte, uno de los principales reclamos de la delegación zapatista, acompañados de asesores indígenas y de la sociedad civil, era precisamente la estrecha formulación del artículo 4º. Posteriormente, la delegación gubernamental fue alejándose de la idea de la ley reglamentaria y fue acercando su propuesta a lo expuesto por los zapatistas: “Al final, terminó recogiendo los aspectos más generales del discurso autonómico indígena, pero extrayéndole componentes fundamentales.” La delegación gubernamental se negó a “discutir sobre la sustancia de algunos cambios esenciales que darían concreción a la autonomía,” y sólo acordó lo que consideró no significarían cambios importantes en la estructura del Estado. Para Díaz-Polanco y Sánchez, “el gobierno no reconoció derechos de los pueblos indios que implicaran, a fondo, una nueva distribución territorial del poder del Estado, la descentralización político administrativa, y la equidad sociopolítica, económica y cultural entre las partes componentes de la nación.”¹

Los Acuerdos de San Andrés fueron firmados en febrero de 1996. Estos Acuerdos comprenden tres documentos a saber: El primero es el “Pronunciamiento conjunto que el

¹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002, p. 140

gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”;² el segundo de ellos consiste en las “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”; y el último de ellos se trata de los “Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento.”³

² Es importante, al leer los documentos y trabajos emitidos en México, tener en consideración que algunos conceptos tienen variaciones en su uso respecto de España, pues mientras en España, “estatal” significa del Estado-nación, en México, en muchas ocasiones, como la actual, significa de las entidades federativas o estados que conforman la república mexicana. Y cuando se utiliza el término “nacional”, en España puede en ocasiones significar el relativo a una sociedad cultural determinada, como un a región autónoma o la sociedad que la compone, en el interior del Estado-nación; en México, generalmente significa “del Estado-nación”, cuando se dice “el ámbito nacional”, se quiere decir, el ámbito de todo el territorio de la república mexicana.

³ Acuerdos sobre derechos y cultura indígenas. Existen numerosas publicaciones con estos acuerdos; aquí podemos citar, por ejemplo, HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y VERA HERRERA, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 53-95. Para su facilitar su consulta los hemos incluido en los apéndices de este trabajo.

Podemos aquí señalar, de manera muy resumida, que estos Acuerdos, en términos generales, contienen compromisos para el gobierno federal, como: reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General (así como su libre determinación y la facultad para decidir su forma de gobierno y sus formas de organizarse política, social, económica y culturalmente); ampliar la participación y representación política de los pueblos indígenas a nivel local y nacional; impulsar cambios jurídicos y legislativos (en los que se reconocieran los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas); garantizar el acceso pleno a la justicia (que implica reconocer legalmente sus sistemas normativos internos de solución de conflictos y sus formas específicas de organización); promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas (que implica el impulso de políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y aplicación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas); asegurar la educación y la capacitación; garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas; impulsar la producción y el empleo; y proteger a los indígenas migrantes.

Contienen principios para una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano. Principios como: pluralismo, sustentabilidad, integralidad, participación y libre determinación.

Asimismo se plantean elementos para un nuevo marco jurídico que parta del reconocimiento constitucional como derechos legítimos de las demandas indígenas, el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, el reconocimiento en las legislaciones de los estados de la república de la libre determinación y la autonomía indígenas, entre otros.

Contienen unas propuestas conjuntas del Gobierno Federal y el EZLN, entre las que se encuentran reformas constitucionales para reconocer los derechos políticos, sociales, jurídicos, económicos y culturales de los pueblos indígenas, así como el derecho a la libre determinación y la autonomía; la remunicipalización, previa consulta a las comunidades y pueblos indígenas, la facultad de decidir libremente a los representantes comunales y municipales de acuerdo con sus mecanismos tradicionales y la posibilidad de organizar por sí mismos sus procesos electorales sin que sea necesaria la participación de los partidos políticos. Se propone asimismo un Ombudsman de la comunicación.

Entre los compromisos para Chiapas podemos resaltar el establecimiento de un marco de reformas basadas en la autonomía y la libre determinación con base en un nuevo pacto entre los pueblos indígenas y el Estado; un nuevo marco constitucional con reformas tanto a la Constitución federal y la Constitución chiapaneca como a las leyes secundarias (Código Civil, Código Penal, Código Electoral de Chiapas, Leyes Orgánicas Judicial y Municipal, etc.). Además se propone la formulación de una Ley de Justicia y Desarrollo Agrario.

Se incluyen Acciones y Medidas para Chiapas como la reforma municipal; la instalación de una mesa agraria, con participación de representante del EZLN y la realización de un Censo Agrario; la tipificación de la discriminación como delito perseguido de oficio; y la tipificación y sanción de prácticas laborales discriminatorias.

A pesar de que Díaz-Polanco y Sánchez se muestran críticos con los Acuerdos de San Andrés, reconocen que de los documentos 1 y 2 sobre propuestas y pronunciamientos conjuntos de carácter nacional de los Acuerdos de San Andrés se desprende, en concreto “el compromiso de construir un nuevo pacto social en el marco de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado” y destacan que este nuevo pacto social implica: “1] La creación de un nuevo marco jurídico, basado en el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación; 2] ‘reformas y adiciones a la constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local’, y 3] ‘una profunda reforma y transformación del Estado.’”⁴

A partir de estos Acuerdos se encomendó a la Comisión de Concordia y Pacificación, (COCOPA) –compuesta por legisladores de todos los partidos políticos— la elaboración de un proyecto de reforma constitucional que recogiera lo acordado en San Andrés. La COCOPA elaboró una propuesta de reformas constitucionales que, como se le encomendó, recogió los Acuerdos de San Andrés, pero que también dejó fuera algunos derechos ya acordados. A pesar de que la propuesta de la COCOPA reconocía menos derechos que los convenidos, el gobierno federal la rechazó y objetó varios puntos, procurando acotar aún más los derechos de los pueblos indígenas.⁵

Pasaron varios años en los que los diálogos quedaron suspendidos y la propuesta congelada, al tiempo que surgieron y se presentaron varios proyectos de reforma sin que se legislara al respecto. En gran parte debido a que en nuestro país la discusión en torno a los derechos indígenas no dejó de escucharse desde 1994, y a que los pueblos indígenas y algunas organizaciones de la sociedad civil no callaron sus reclamos, el proyecto elaborado por la COCOPA finalmente fue llevado al ámbito legislativo: al poco tiempo de haber ocupado su cargo, el primer presidente de un partido diferente al PRI, envió el 5 de diciembre de 2000 la propuesta al Congreso legislativo para su discusión y aprobación.

El 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que adicionaba un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, reformaba el artículo 2º, derogaba el primer párrafo del artículo 4, adicionaba un sexto párrafo al artículo 18 y adicionaba un tercer párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

⁴ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 141

⁵ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., pp. 146-147

El texto aprobado, aunque tuvo incorporaciones afortunadas, no tomó en cuenta todos los elementos de la propuesta de la COCOPA, ni fue totalmente acorde con el Convenio 169 como debió de haber sido pues, ratificado por México, se trata de Derecho vigente en nuestro país. Algunas de las omisiones importantes han redundado en la imposibilidad del reconocimiento de algunos derechos relevantes a los pueblos indígenas. En general, la reforma ha sido muy criticada en algunos sectores de la población por sus graves carencias. Los congresos de Baja California Sur, Sinaloa, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Chiapas y Morelos⁶ votaron en contra de la aprobación de la reforma y un número considerable de municipios mayoritariamente indígenas (más de 330) de diversas regiones del país presentaron controversias constitucionales⁷ en contra de la misma. También se presentaron quejas y reclamaciones ante la OIT por parte de algunas organizaciones sindicales relacionadas con indígenas.

El relator especial de la ONU sobre Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas realizó una visita oficial a México en junio de 2003. En el informe que presentó posterior a su visita, el relator reconoció que: “La reforma constitucional de 2001 en materia indígena no satisface las aspiraciones y demandas del movimiento indígena organizado, con lo que se reduce su alcance en cuanto a la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, y también dificulta la reanudación del diálogo para lograr la paz en el [e]stado de Chiapas.”⁸

La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró improcedentes las controversias constitucionales con el argumento de que

“la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución federal, en virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo este procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.”⁹

⁶ Cabe destacar que entre estos estados se encuentran los de mayor población indígena del país.

⁷ La controversia constitucional es un mecanismo de control constitucional que existe en México. Consiste en un procedimiento que puede ser iniciado por la Federación, los estados, el Distrito Federal o los municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el objeto de invalidar normas generales o actos de autoridades que se consideren han vulnerado la constitución.

⁸ UN Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2, http://www.unhchr.ch/pdf/chr60/80add2AV_sp.pdf

⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 6 de septiembre de 2002. Este fallo, además de lo desafortunado en tanto que avaló que se legislara en contra de tratados internacionales ratificados por México, como el Convenio 169 de la OIT y que se hiciera a un lado el clarísimo reclamo, podría decirse que casi unánime, de los pueblos indígenas, dejó un grave precedente pues estableció el criterio de que “las actuaciones del *órgano reformador* por constituir una función pública soberana no pueden estar

Es decir, no se analizó el contenido de la reforma, sino que se resolvió que esa Corte no puede conocer de un procedimiento de controversia constitucional en contra del Congreso reformador de la Constitución.

Aunque el presidente había presentado la iniciativa tal y como la había elaborado la COCOPA, desde que presentó la propuesta de reforma ya expresó algunas formulaciones acerca de la forma en que se entendía esta propuesta. En el Discurso con el que hace entrega de la propuesta expresa entre otras cosas que:

“el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (núm. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven.

Igualmente, sostiene que las leyes, valores costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil; así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4º de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en su pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

sujetas a ningún control externo, porque la formación compleja del órgano, es decir, su integración por el Congreso de la Unión y las Cámaras de diputados de las entidades federativas, es la garantía de la legalidad y legitimidad de sus actuaciones.” Esto puede tener graves implicaciones ya no sólo para los derechos indígenas, sino para todos los derechos humanos, pues parece ser que quedamos al arbitrio del *órgano reformador*. (Ver sobre este caso ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, *et. al.*, *Los pueblos indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Convergencia Socialista, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, 2002, pp. 78-89).

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general.”¹⁰

Este texto, además de ser casi idéntico al que posteriormente se presentó como parte de los *Avances y Retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*¹¹, nos muestra que el poder ejecutivo federal, a pesar de que se refiere al Convenio 169 de la OIT y de que se muestra interesado por mejorar las “condiciones” indígenas, sigue instalado en la creencia de que el problema es la situación social y económica en la que se encuentran. Aunque habla de que la “situación jurídica” y la “expresión y participación políticas” son insatisfactorias, todo esto queda expresado de una forma muy ambigua que no deja ver si el presidente comprende a cabalidad o si de verdad está interesado en que se de un reconocimiento de derechos exigibles como medidas especiales o derechos diferenciados y el ejercicio de la autonomía, así como el reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho.

La exposición de motivos del Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas nos da una idea de cuál fue el camino seguido para llegar al texto que finalmente fue aprobado:

“La Presidencia de la Subcomisión de Análisis, encargada de coordinar los trabajos para la elaboración del Dictamen, elaboró un documento que sirvió de base a la discusión de las Comisiones Unidas y de los Grupos Parlamentarios de las distintas fuerzas políticas. A partir de ese Proyecto de Dictamen, en un amplio acuerdo, se determinó reagrupar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal con el propósito de concentrar prácticamente todos los derechos en un solo artículo constitucional.”¹²

En este dictamen se dice también que se “asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos, así como la aceptación de la alta significación nacional de sus culturas y valores, a fin de articular armoniosamente los derechos de carácter cultural de los ciudadanos con los derechos particulares de los grupos indígenas.”¹³ Una vez más vemos un texto ambiguo, que habla de

¹⁰ “Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena presentada por el Presidente Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre del 2000”, *Libro Blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002, pp. 241-242

¹¹ Ver capítulo 5.3.

¹² “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, *Libro Blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2002, p. 582

¹³ “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, cit., p. 580

“articular armoniosamente los derechos de carácter cultural de los ciudadanos con los derechos particulares de los grupos indígenas”, pero no nos deja claro cómo se entiende la articulación *armoniosa* y, por otro lado, vemos que siguen hablando de *grupos indígenas* a pesar de que el texto presenta una reforma constitucional que ya utiliza el término pueblos. Es decir, no queda claro si los legisladores asumen cabalmente los derechos que acaban de legislar.

El dictamen muestra también en qué sentido interpretaron el reclamo de los pueblos indígenas por el reconocimiento del derecho de libre determinación y el ejercicio del mismo a través de la autonomía: Según dice el dictamen, entre “las voces indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas,” se encontraron “conceptos diferentes de autonomía, preocupación por ejercerla en distintos ámbitos y de diversas maneras.” También se expresa que fue:

“crucial la unanimidad de todos los grupos y organizaciones en el sentido de que la demanda de autonomía indígena no significa, de ninguna manera, intención de separarse de la Nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y las leyes del Estado mexicano.

Esta reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena significa un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. Es un asunto fundamental para la nación en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la unidad nacional.

La iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena que presentó el C. Presidente de la República, es la misma que elaboró la Comisión de Concordia y Pacificación a finales de 1996. A casi cinco años de distancia y con la experiencia que ha brindado la discusión que se generó alrededor de la propuesta de dicha comisión de coadyuvancia, los legisladores tuvimos las condiciones para elaborar un dictamen que recupera todos los derechos que los indígenas demandaron, así como legislar para lograr el consenso y la aceptación de los sectores más representativos del país.”¹⁴

Los legisladores parecen no enterarse de que aprobaron una reforma constitucional que suprimió de manera importante derechos que se encontraban en la iniciativa presidencial elaborada por la COCOPA. Al decir que legislaron para “lograr el consenso y la aceptación de los sectores más representativos del país” parece esconderse que al final cedieron a las presiones de políticos e intelectuales renuentes a reconocer verdaderamente la Estado mexicano como un Estado multicultural.

¹⁴ “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, cit., p. 581

Analicemos el texto de la reforma constitucional desde los derechos que venimos considerando en este trabajo; es decir, el derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia como concreción de aquél derecho; la relación entre derechos colectivos y derechos individuales; así como el derecho a la libre determinación y la autonomía.

6.1.1. El Derecho de igualdad y el derecho a la diferencia

Como hemos dicho ya, el derecho a la igualdad debe verse en dos sentidos, el derecho a la igualdad en derechos, como igualdad formal y el derecho igual de reconocimiento de la dignidad y la identidad particular de cada ser humano. En este sentido, la igualdad formal no es suficiente y puede ser hasta opresora: es necesario ir más allá para el pleno reconocimiento de la dignidad de todos los seres humanos. A la luz de estas ideas analizaremos la reciente reforma constitucional.

En un primer momento, hablaremos de la adición al artículo primero constitucional en relación con la igualdad formal y la prohibición de la discriminación; en un segundo momento, hablaremos del derecho a la diferencia.

En la exposición de motivos del Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas se expresa que:

“reivindicando el reclamo más sentido y generalizado de los indígenas, mexicanos, se planteó una nueva modificación al artículo 1º. Se decidió adicionarle, no solamente, el texto del artículo 2º referido a la prohibición de la esclavitud, sino que tomando en consideración los Acuerdos de San Andrés, las opiniones reiteradas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la propuesta formulada a la Subcomisión por el C. Senador David Jiménez González, así como la iniciativa de Reformas al Artículo 2º Constitucional para legislar sobre formas contemporáneas de prácticas discriminatorias, del grupo parlamentario del PRD, presentada en el Senado de la República, se añadió un tercer párrafo en dónde se prohíbe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.”¹⁵

En el artículo 1º se introdujeron dos párrafos, de tal manera que ahora tiene tres. El primer párrafo, referente a la igualdad en el goce de las garantías que otorga la constitución,

¹⁵ “Dictamen de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígenas”, cit., p. 582

quedó tal como estaba; se añadió un párrafo que anteriormente se encontraba en el artículo 2º, que prohíbe la esclavitud; y se añadió un nuevo párrafo que prohíbe la discriminación. Miguel Carbonell dice que éste, expresado a *contrario sensu*, se trata de una “cláusula formal de igualdad.”¹⁶ El texto de dicho párrafo dice: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

Esta prohibición es una novedad: no se refiere sólo a la discriminación por motivos de origen étnico, sino también a otros tipos de discriminación y parece un acierto pues antes no se tenía establecida en la Constitución una prohibición expresa como ésta. Sin embargo, muchos de los términos utilizados quedaron ambiguos. No queda muy claro qué se entiende por discriminación –uno podría remitirse a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial,¹⁷ que señala que por discriminación racial debe entenderse “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades, en la esfera política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”

Aunque el artículo citado se refiere únicamente a discriminación racial puede, de manera análoga, entenderse la prohibición de cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia basado en cualquiera de las características citadas en el tercer párrafo del artículo primero según la reforma. Para el tema que nos ocupa, tanto la Constitución como la Convención, hablan del origen étnico o nacional.

Con posterioridad a la reforma constitucional se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁸ con el objetivo de “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1º de la constitución”.¹⁹ Esta Ley es más específica que la Constitución y señala que “se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o

¹⁶ CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento”, *Derecho constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 15, octubre de 2001, p. 3

¹⁷ Ratificada por México en 1975

¹⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003

¹⁹ Artículo 1

nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas”.²⁰

El artículo 9, fracción XXV de esta ley ya contiene alguna disposición sobre no-discriminación en ámbitos que incumben a los indígenas y señala que se considera práctica discriminatoria “restringir o limitar el uso de su lengua, usos, costumbres y cultura, en actividades públicas o privadas, en términos de las disposiciones aplicables”.

Según dice Carbonell, “la inserción de la cláusula de igualdad formal [en la Constitución] obliga al legislador a emprender una revisión profunda de toda la legislación, de forma que vaya aplicando los criterios genéricos descritos en el artículo 1 para detectar las leyes que los vulneren, con la finalidad de llevar a cabo la adecuación de las mismas al marco constitucional.”²¹

Hasta aquí, nos parece del todo acertada y necesaria la inclusión de la prohibición de la discriminación en la legislación mexicana. Sin embargo, como se ha comentado y se analizará con más detenimiento más adelante, la igualdad formal garantiza un tipo de igualdad pero no toda y, aunque necesaria, no es suficiente para garantizar el reconocimiento de derechos inherentes a la diversidad cultural.

El artículo 2º de la Constitución es el que contiene la reforma más extensa y la más controvertida; contiene la primera referencia específica a los pueblos indígenas y una variada serie de disposiciones específicas en la materia. Los primeros párrafos, que contienen afirmaciones sobre la composición del Estado-nación, las definiciones de pueblos y comunidades indígenas los tratamos en el capítulo anterior.

Después del párrafo quinto, el artículo 2º se divide en dos apartados: A y B. El apartado A contiene disposiciones sobre libre determinación y autonomía de las cuales hablaremos más abajo. En el apartado B se establecen obligaciones para la Federación, los Estados y los Municipios con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, la eliminación de prácticas discriminatorias, garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos. Se establecen obligaciones, en gran parte, de carácter positivo, a los

²⁰ Artículo 4

²¹ CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento”, op. cit., p. 4

tres niveles de gobierno de crear instituciones específicas para este efecto. Usando palabras como impulsar, garantizar, asegurar, propiciar y apoyar, se habla del desarrollo regional, la escolaridad, los servicios de salud, financiamiento para vivienda, y otros.

Para Carbonell, “tampoco es muy claro que se trate de *derechos* en sentido estricto, pues por su redacción más bien parece tratarse de tareas públicas que obligan a los órganos de los tres niveles de gobierno a desarrollar determinadas políticas para mejorar la situación social y económica de los indígenas.” Aunque no le niega la pertinencia a las obligaciones que se establecen, si cuestiona “si todos esos nobles y justificados propósitos deben o no de formar parte del texto constitucional.” Este constitucionalista opina que algunas de las fracciones de este apartado B “parecen extraídas de un Plan Nacional de Desarrollo, de un plan de políticas públicas o incluso de un informe de gobierno”. Cuestiona seriamente si esto no banaliza la normativa constitucional y no se convierte en algo más retórico que jurídico y opina que parte de los contenidos son más propios de una legislación secundaria. Pero además, si se deseaba incorporar en la constitución con claridad esta serie de derechos a los indígenas debido a su rezago en materia de derechos económicos y sociales, se debió haber hecho “mediante un lenguaje que diera lugar a la creación de posiciones subjetivas claras, bien estructuradas, de forma que fueran plenamente exigibles en caso de incumplimiento.”²²

Agrega Carbonell que “[s]i los pueblos indígenas querían tener un explícito *reconocimiento* constitucional, tal vez bastaría entonces con –algunas de– las disposiciones del apartado A del artículo 2º constitucional.” Por otro lado, si además de esto se deseaba combatir la discriminación económica, hubieran mejor diseñado un plan de políticas públicas o modificado la normativa de desarrollo en diversas áreas aplicables como vivienda, salud, educación, etc., pero no tenía por qué haberse incluido una lista tan exhaustiva en la disposición constitucional porque además parece como si este texto fuera por sí mismo a cambiar la situación de la vida de los indígenas, cosa que no es posible.²³ También para Magdalena Gómez este apartado que ratifica “la política indigenista con base en un listado de programas sociales”, implica deficiencias en la técnica jurídica pues, como ya se había dicho antes y como menciona Gómez, “la Constitución tiene dos grandes objetivos: determinar los derechos y organizar al Estado. Las obligaciones que le resulten en términos de políticas y programas van en las leyes.”²⁴

²² CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, México, Fundap, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro, 2002, Colección Derecho, Administración y Política, pp. 99-105

²³ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 106-107

²⁴ GÓMEZ, Magdalena, “La Reforma mutilada”, en *La Jornada*, jueves 26 de abril de 2001

Además, opinamos que todo el texto se presta, una vez más, para intervenir de forma unilateral en la vida indígena y dejar de lado lo realmente importante, que es su reconocimiento como sujetos colectivos de derecho. Si de verdad se buscaba mejorar sus condiciones como agentes morales, se les hubiera dotado de facultades para *empoderarse* y autogestionar sus recursos, para tomar las riendas en estos ámbitos.

Coincidimos con Carbonell en que es común, sobre todo en países como México, en que la desigualdad social y económica es dramática, que “los grupos que reivindican cuestiones de reconocimiento, sufren también de fuertes desigualdades por motivos económicos”.²⁵ El estar en contra de esta reforma no significa una “oposición a que se hagan caminos, clínicas o se den becas de estudios o despensas, tampoco es que se desconozca la grave situación de los pueblos indígenas en materia de acceso a los mínimos de bienestar. Precisamente, se trata de obtener derechos para que los pueblos se reconstituyan, y como nuevos sujetos políticos participen con otros sectores de la sociedad para lograr un Estado con responsabilidad social, en una lógica distinta que parta del respeto real a la diversidad cultural.”²⁶

Asimismo, se critica el Apartado B del artículo 2º pues sigue la postura de instituciones exclusivas de materia indígena que solo marginan y excluyen, además de que se adopta el patrón de la cultura hegemónica del Estado, en lugar de pensar en un Estado pluricultural. López Bárcenas dice que lo que procedería sería “*pluriculturalizar* las instituciones de tal manera que sean capaces de desarrollar una política transversal que influya en todas las instituciones para que sean capaces de atender a la población indígena respetando la diversidad cultural”.²⁷

Ahora bien, como dice Carbonell, “pese a su ambigüedad, todas las fracciones del apartado B son, de alguna manera, justiciables y exigibles; tienen un contenido normativo mínimo que no puede ser vulnerado y que, en su caso, podrá ser exigido ante la jurisdicción constitucional” y señala que toca a “los intérpretes poner de manifiesto –o intentarlo– que no son una lista de recomendaciones o de buenos deseos que las autoridades puedan ir cumpliendo como mejor les parezca: son, por el contrario, mandatos constitucionales, es decir, normas jurídicas vinculantes para autoridades y particulares.”²⁸

²⁵ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 112-114

²⁶ GÓMEZ, Magdalena, “La Reforma mutilada”, en *La Jornada*, jueves 26 de abril de 2001

²⁷ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, et. al., *Los derechos indígenas y la Reforma Constitucional en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, 2001, p. 37

²⁸ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 107-108

El artículo 14 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece el deber de los órganos públicos y las autoridades federales de realizar “medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena”, tales como programas educativos bilingües y que promuevan el intercambio cultural;²⁹ becas para fomentar la alfabetización, la conclusión de la educación en todos los niveles y la capacitación para el empleo;³⁰ penas alternativas distintas a la privativa de la libertad;³¹ que los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.³² También se dispone la creación de programas permanentes de capacitación y actualización para los funcionarios públicos sobre la diversidad cultural³³ y campañas permanentes de información en los medios de comunicación que promuevan el respeto a las culturas indígenas.³⁴

En la fracción VIII del Apartado A del artículo 2º constitucional se establece un derecho o medida especial en función de la diferencia. Esta fracción trata del acceso a la jurisdicción del Estado y establece que “[p]ara garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.” El problema de la disposición constitucional es que no se sabe cuáles son y de qué forma se tomarán en cuenta las costumbres y especificidades culturales. López Bárcenas opina que por costumbre debería entenderse sistema normativo y se debiera equiparar éste a la legislación del Estado, y considera que las especificidades culturales se deben considerar, en materia penal, como elementos para el error de prohibición en los casos en los que el derecho estatal considera ilícita una conducta que los sistemas jurídicos indígenas consideran lícita y viceversa. Para estos casos se debe recurrir al peritaje cultural.³⁵ El derecho a ser asistidos por intérpretes, que ya existía en la legislación secundaria, ahora se eleva a rango constitucional y se incluye la necesidad de que además de que el intérprete o defensor conozca

²⁹ Fracción I

³⁰ Fracción II

³¹ Fracción V

³² Fracción VI

³³ Fracción III

³⁴ Fracción IV

³⁵ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Ediciones Casa Vieja, La Guillotina, Red-ez, Ce-Acatl, 2002, Serie Derechos Indígenas 3, p. 69

de la cultura indígena del interesado, se tenga la posibilidad de contar con este traductor aún cuando se hable y entienda el castellano.³⁶

En este mismo sentido, el artículo 146 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que el juez debe tomar en cuenta las circunstancias y características personales del procesado si es indígena, así como su cultura, tradiciones y costumbres. Este código también establece que el tribunal que conozca del asunto deberá, durante la instrucción, recoger la información que le permita conocer sobre la pertenencia del inculcado a un grupo étnico indígena, así como las características especiales que pudiera tener por su pertenencia a tal grupo. López Bárcenas critica la ambigüedad acerca de la persona que deberá prestar el servicio a que se refieren tanto la fracción VIII del artículo 2º constitucional, como las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales pues “puede dar como resultado lo que hasta ahora, que después de diez años de incluido este derecho del procesado, no exista una sola institución en todo el país facultada para brindar este servicio.”³⁷

Una ley novedosa, promulgada recientemente y que contiene una concepción un poco más abierta a la multiculturalidad es la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, promulgada en marzo de 2003. Esta ley tiene como objetivo “regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas”.³⁸ La Ley en comento habla de derechos individuales y colectivos y reconoce como

³⁶ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 69

³⁷ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 70

³⁸ La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece también que las lenguas indígenas son parte integrante del patrimonio cultural y lingüístico nacional (Artículo 1). La pluralidad de lenguas indígenas es una de las principales expresiones de la composición pluricultural de la Nación Mexicana (Artículo 3); que las lenguas indígenas que se reconozcan en los términos de la presente Ley y el español son lenguas nacionales por su origen histórico, y tienen la misma validez en su territorio, localización y contexto en que se hablen (Artículo 4); que el Estado reconocerá, protegerá y promoverá la preservación, desarrollo y uso de las lenguas indígenas nacionales (Artículo 5); también que el Estado adoptará e instrumentará las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación masiva difundan la realidad y la diversidad lingüística y cultural de la Nación Mexicana (Artículo 6). Como vemos, de nuevo es el Estado que “adopta” e “instrumenta” las medidas “necesarias”.

Se reconocen en esta Ley también algunos derechos de hablantes de lenguas indígenas, como el derecho de todo mexicano de comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones (Artículo 9); el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado en la lengua que sean hablantes y el derecho de que en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, pero establece como límite que se respeten los preceptos de la Constitución mexicana (Artículo 10). Se establece la garantía de acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural de manera que se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Se dispone que en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos (Artículo 11). La Ley establece también que la sociedad y en especial los habitantes y las instituciones de los pueblos y las comunidades indígenas serán corresponsables en la realización de

sujetos de derecho tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas. Sin embargo, cuenta también con un largo artículo donde se establecen las “competencias” del gobierno para la organización de una serie de acciones para *difundir* y *apoyar* las lenguas indígenas.³⁹

También la Ley General de Educación contiene algunos derechos especiales para las comunidades y pueblos indígenas, a pesar de que en algunos casos todavía habla de grupos en lugar de pueblos. Esta ley establece, por ejemplo, que uno de los fines de la educación que imparta el Estado será la promoción del conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación, así como el respeto de los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas; se establece también el derecho de los hablantes de lenguas indígenas a tener educación en su propia lengua además del español.⁴⁰ Sin embargo, no existe ninguna disposición para que los pueblos y comunidades indígenas, a nivel autonómico puedan gestionar su educación. El artículo 38 de esta ley establece que “la educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, pero no se incluye forma alguna para que los pueblos y comunidades indígenas participen en la integración y organización de los programas de estudio.

6.1.2. Derechos colectivos y derechos individuales

Del texto del artículo 2º constitucional se pueden inferir derechos que se ejercen a título individual, con motivo de su pertenencia a una colectividad indígena, y derechos que se ejercen a título colectivo. Entre los titulares de derechos colectivos encontramos tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas.

los objetivos de esta Ley, y participantes activos en el uso y la enseñanza de las lenguas en el ámbito familiar, comunitario y regional para la rehabilitación lingüística (Artículo 12).

³⁹ En la Ley se añade que corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno la creación de instituciones y la realización de actividades en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr los objetivos generales de esta Ley (Artículo 13). Y esto incluye los planes y programas en materia de educación y cultura indígena (Fracción I); la difusión del contenido de los programas (Fracción II); la difusión de las lenguas (Fracción III); la supervisión de la inclusión de la interculturalidad y el multilingüismo en la educación (Fracción V); etc.

Esta Ley también dispone la creación de un Instituto Nacional de Lenguas Indígenas con el objeto de promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y de asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia (Artículo 14). Este Instituto se supone que diseñará las estrategias e instrumentos para el desarrollo de las lenguas indígenas y promoverá programas, proyectos y acciones para vigorizar el conocimiento de las culturas y lenguas indígenas nacionales, entre otras funciones del estilo.

⁴⁰ Artículo 7, fracción IV

Aunque la lista de derechos vinculados a pueblos y comunidades como sujetos colectivos es más extensa, también se encuentra el indígena como individuo sujeto de derechos. Esto podemos verlo en varios casos:⁴¹

- a) Al hablar de criterios de pertenencia, tales como la identidad indígena, se entiende que tienen un derecho, en lo personal, de ser considerados o no ser considerados indígenas.⁴²
- b) Se reconocen garantías y derechos individuales, como los derechos de las mujeres indígenas a la protección de su dignidad e integridad.⁴³
- c) Se reconoce el derecho de cada uno de los miembros de una comunidad indígena a elegir a sus autoridades (mediante sus usos y costumbres)⁴⁴
- d) Además hay una relación causal que tiene que ver con la integralidad de los derechos, pues el derecho a la libre determinación reconocido en la Constitución tiene que ver también con posibilitar la libertad individual de quien pertenece a una cultura indígena.⁴⁵
- e) A que sean asistidos por intérprete y defensor que conozca su lengua y su cultura cuando sean parte en un juicio.⁴⁶

De la redacción del texto constitucional se infiere también que los pueblos y las comunidades indígenas se reconocen como sujetos de derechos. El texto constitucional no contiene un reconocimiento expreso de estos colectivos como entidades de derecho público y eso generó muchas críticas por parte del movimiento indígena. No obstante, si analizamos con detenimiento, aunque no se encuentre un reconocimiento expreso, sí se encuentra éste de manera implícita: diversas disposiciones en el artículo 2º constitucional otorgan derechos a estos colectivos, que, por lo tanto, vienen a ser los sujetos de estos derechos. Ejemplos de ello pueden ser los siguientes:⁴⁷

- a) Se menciona que “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía [...]” Aquí se está hablando del derecho de *los pueblos*.⁴⁸
- b) El apartado A hace una enumeración de los criterios de aplicación de la autonomía como *derechos de los pueblos y comunidades*.

⁴¹ Ver COSSÍO, José Ramón, “La reforma constitucional en materia indígena”, Documento de Trabajo, México, núm. 21, Departamento Académico de Derecho, ITAM, 10 de septiembre de 2001, s/n de p.

⁴² Artículo 2º, tercer párrafo

⁴³ Artículo 2º, apartado A, fracción II

⁴⁴ Artículo 2º, fracción III

⁴⁵ Artículo 2º, párrafo 5 y apartado A

⁴⁶ Artículo 2º, apartado A, fracción VI

⁴⁷ Ver COSSÍO, José Ramón, “La reforma constitucional en materia indígena”, op. cit., s/n de p.

⁴⁸ Artículo 2º, quinto párrafo

Ahora bien ¿quiénes son estos sujetos? A continuación se explica en qué sentido se entiende pueblos y comunidades a partir del análisis del texto constitucional y a la luz de la normativa internacional.

Ya habíamos comentado⁴⁹ que la inclusión de la afirmación de que la nación mexicana es única e indivisible se destinaba a dejar claro que los pueblos indígenas no podrían considerarse como naciones diferentes al Estado y, por tanto, la definición de quienes son pueblos y comunidades indígenas excluye la anterior posibilidad. Como hemos dicho ya, aquello no era necesario pues los pueblos indígenas no se consideran ni tienen la intención de considerarse “de forma externa o antagonica a la Nación, sino como expresión de ella.”⁵⁰

Aunque ha quedado claro que los pueblos indígenas no pueden ser vistos como sujetos de derechos originarios y no pueden concebirse como una nación soberana, la expresión del artículo señala que el Estado mexicano tiene una composición pluricultural y que esta pluriculturalidad se sustenta en sus pueblos indígenas ¿qué alcance tiene esta declaración?

El segundo párrafo del artículo 2º establece, como habíamos dicho, que son pueblos indígenas “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que no conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” La enumeración de características que aquí se hace retomó algunos elementos del Convenio 169 de la OIT, —elementos tales como el criterio de la descendencia— y dejó fuera algunas otras consideraciones, como las siguientes: el Convenio especifica que son pueblos indígenas los que descienden de poblaciones que habitaban en el país o sólo en una región geográfica a la que pertenece el país. La reforma constitucional, en cambio, se refiere al territorio actual del país en general, restringiendo así posibilidades para el reconocimiento de los pueblos pues, como sabemos, las fronteras del actual Estado mexicano en nada tomaron en cuenta y por tanto, nada tienen que ver, con los pueblos en su interior.

Otra consideración es que el Convenio habla de quienes descienden de poblaciones que habitaban en la época de la conquista, la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales; la reforma, por su parte, sólo habla de quienes habitaban al iniciarse la colonización. Esta omisión también significa una restricción en el reconocimiento de pueblos

⁴⁹ Ver capítulo 5.2. de este trabajo

⁵⁰ COSSÍO, José Ramón, “La reforma constitucional en materia indígena”, op. cit., s/n de p.

indígenas.⁵¹ El resto del párrafo es muy parecido al Convenio al decir que son las que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

El tercer párrafo dice: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” Un criterio importante que también se retoma del Convenio 169⁵² es el de la conciencia de su identidad⁵³; sin embargo, la reforma constitucional dice que será criterio fundamental para determinar a *quiénes* se aplican las disposiciones, mientras que el Convenio dice será criterio fundamental para determinar *los grupos* a los que se aplica. Esta diferencia puede tener su origen en la renuencia a reconocer la colectividad como sujeto de derechos y su intención de remitirlo a derechos individuales. La conciencia de identidad indígena y, por tanto, su pertenencia a un pueblo indígena, según la cláusula de *free choice* de la que hemos hablado, retomando a Javier de Lucas,⁵⁴ será una opción y una decisión individual. Sin embargo, debe de existir la posibilidad de que el pueblo o la comunidad, como sujeto colectivo, pueda decir de sí mismo si es o no un pueblo indígena.

El reconocimiento de la propia conciencia de identidad nos parece importante pues por primera vez se da la posibilidad de que sean ellos mismos quienes lo definan y se termina por fin con muchos criterios poco adecuados utilizados anteriormente como lo eran la raza –criterio racista— o la lengua –criterio insuficiente pues hay indígenas que ya no hablan su lengua y hay no indígenas que han aprendido una lengua indígena—. ⁵⁵ También se ha dado el caso de que hay indígenas que, después de siglos de dominación, prefieran ocultar su identidad indígena. Así lo dice Bonfil Batalla: “son problemas que nos remiten de nuevo a la situación colonial, a las identidades prohibidas y las lenguas proscritas, al logro final de la colonización, cuando el colonizado acepta internamente la inferioridad que el colonizador le atribuye, reniega de sí mismo y busca asumir una identidad diferente, otra.”⁵⁶

Miguel Carbonell opina que este criterio para determinar el “ámbito personal de validez” es vago y genérico pues no se delimita con precisión, y propone algunos otros medios

⁵¹ Ver LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, op. cit., p. 13

⁵² Artículo 1.2.

⁵³ Artículo 2º constitucional, tercer párrafo

⁵⁴ Ver DE LUCAS, Javier, “¿Elogio de Babel? Sobre las dificultades del Derecho frente al proyecto intercultural”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Granada, núm. 31, 1994, p. 36. Cfr. Capítulo 3.2. de este trabajo

⁵⁵ Ver LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, op. cit., p. 14

⁵⁶ BONFIL BATALLA, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, Grijalbo, 1990, p. 46

de “objetivación” que tuvieran un principio de presunción de verdad, tales como la constancia de autoridades de pueblos indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena, la declaración de testigos o la protesta de decir verdad del interesado.⁵⁷ Consideramos que el criterio de la conciencia de la identidad indígena no es vago, es la propia percepción de cada uno y se puede expresar de manera muy clara por parte del interesado. Precisamente, el último de los ejemplos de Carbonell –la protesta de decir verdad del interesado— sería un medio idóneo para expresar la conciencia de su identidad indígena. Por lo que respecta a los demás medios de *objetivación* que menciona, algunos pudieran ser de utilidad en caso de que la propia expresión del interesado no fuera suficiente, pero, en todo caso se podría aplicar en forma supletoria, por ejemplo, la constancia de autoridades indígenas. El ejemplo del acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena no nos parece tan adecuado puesto que muchos de los indígenas no acuden al registro civil y por tanto no cuentan con un acta de nacimiento.

Según José Ramón Cossío, la disposición del tercer párrafo del artículo 2º que establece que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” cumple dos funciones: en primer lugar, fija un criterio de pertenencia, y en segundo, “avanza la idea de que existen disposiciones sobre pueblos indígenas, lo que significa, necesariamente la confirmación de los pueblos como sujetos de derechos.”⁵⁸ Es decir, según esto, tenemos ya, partiendo de la constitución, a los pueblos indígenas como sujetos de derecho.

Además de hablar del *pueblo indígena*, se habla de la *comunidad indígena*. El párrafo cuarto establece: “Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”

Se ha cuestionado si esta inclusión no está de más, puesto que si ya se habla de pueblos, y éstos incluyen a las comunidades, no existe la necesidad de especificar. Por otro lado, no se presenta en la reforma, además de esta mención, otra que especifique la definición de comunidad. López Bárcenas⁵⁹ se cuestiona si se debe tener a las comunidades indígenas como sujetos de derecho al igual que los pueblos indígenas, pues el reconocer como sujetos de

⁵⁷ CARBONELL, Miguel, “La reforma constitucional en materia indígena. Un primer acercamiento”, op. cit., p. 7; Ver también CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 94-95

⁵⁸ COSSIO, José ramón, *La reforma constitucional en materia indígena*, op. cit, s/n de p.

⁵⁹ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, op. cit., p. 15

derecho a ambos con la misma titularidad llevaría a situaciones difíciles, por ejemplo, en el caso de que alguna comunidad no quisiera formar parte de un pueblo, el pueblo podría desmembrarse o podría suceder que diferentes comunidades de un pueblo quedaran divididas. En este caso no compartimos la postura de López Bárcenas puesto que en principio no puede negarse, así como no se le puede negar a un pueblo dentro de un Estado, el derecho a una comunidad constituida el decidir por sí misma su propio destino: pensamos que esto es parte del principio de libre determinación de los pueblos. A pesar de ello, estamos de acuerdo en la propuesta que más adelante hace, en el sentido de que sería mejor dotar al pueblo de la titularidad del derecho y a la comunidad como sujeto de derecho público pero como parte integrante del pueblo, sin menoscabo de la posibilidad de que una comunidad, si así lo deseara pudiera integrarse en un pueblo con otras comunidades diferentes.

Este es un tema que pudiera parecer irrelevante, pero no lo es. Como se verá en el próximo capítulo, la comunidad forma una unidad importante de convivencia social y política y muchas de las veces es mucho más claramente identificable que el mismo *pueblo*, que en no pocas ocasiones existe más en la voluntad de reconstrucción, que en la propia experiencia.

A partir de estos párrafos Carbonell se cuestiona si se tomó en cuenta a los indígenas que en la actualidad no viven en un pueblo o en una comunidad, como es el caso de los indígenas migrantes en otras zonas o en las grandes ciudades, ¿cuál será el criterio de aplicabilidad del artículo 2º para estas personas?⁶⁰ Este también nos parece un tema no menos importante, sin embargo, encontramos pocas respuestas para ello.

Cossío agrega que

“[u]na vez dicho qué debe entenderse por pueblos y a quiénes considerar sus miembros, queda por resolver el complejo problema de identificarlos de manera concreta a efecto de asignarles derechos y obligaciones. A diferencia de las iniciativas anteriores, en la reforma se optó por conferirle la facultad de reconocimiento a los órganos locales. Estos, a través de las correspondientes constituciones y leyes, deberán hacerlo a partir del criterio tomado parcialmente del convenio 169, así como de ‘criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.’”⁶¹

Entonces tenemos que aunque de la redacción de la Constitución Federal se entiende a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, para el derecho positivo mexicano a nivel federal no lo son pues habrá que esperar a que las legislaturas estatales elaboren las reformas correspondientes.

⁶⁰ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 95-96

⁶¹ COSSIO, José ramón, *La reforma constitucional en materia indígena*, cit., s/n de p.

Para Cossío el reconocimiento que se haga de los pueblos indígenas tiene un sentido declarativo y no constitutivo puesto que el párrafo segundo del artículo 2º señala ya que la Nación tiene una composición pluricultural.⁶² Como se ha argumentado en otra parte de este trabajo,⁶³ también consideramos que los derechos de los pueblos son previos al Estado y, en este sentido, la declaración de reconocimiento tendría efectos meramente declarativos. Ahora bien, el problema de fondo no es tanto “si se tiene, y de qué forma, un específico carácter, sino de qué manera se actualizan los efectos jurídicos que en razón de su *status*, deba corresponderle, en este caso, a los pueblos, o, mejor aún, a los colectivos a los que no se les haya reconocido este carácter.” Cossío considera que a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los pueblos tienen ya determinados derechos y obligaciones pero estima que “como gran parte de ellos requieren de desarrollo legislativo, irán adquiriéndolo en la medida en la que vayan entrando en vigor estas normas” y que “[a]ctualizada esta última posibilidad, y en el caso de que no recibieran los beneficios que las leyes correspondientes prevean para ellos, los pueblos podrán demandar su reconocimiento y la asignación de aquello que hubiere sido objeto del mismo.”⁶⁴

En el último párrafo del artículo 2º se señala además que cualquier comunidad equiparable a los pueblos y comunidades indígenas podrá tener los mismos derechos. López Bárcenas⁶⁵ dice que esta inclusión es poco afortunada porque si los derechos de los pueblos indígenas son prerrogativas mínimas para que éstos puedan existir y, si por equiparación se entiende que se le parezca, se desnaturalizaría la naturaleza colectiva de los derechos reconocidos a pueblos indígenas al reconocer como titular de esos derechos a quienes no lo son. Por nuestra parte, no estamos tan seguros de que esto sea así; habría que estudiar con detenimiento qué tipo de casos podrían darse pero en principio, si buscamos un Estado plural y multicultural, se deberían de tomar posturas inclusivas. Para Carbonell supone, de nuevo, un ámbito personal de validez difícil de precisar pero en su opinión “[s]e encuentra en la línea, [...], del pensamiento de algunos autores que defienden que solamente se deben reconocer derechos colectivos que puedan ser extendidos a todas las comunidades y grupos y no sólo a algunos de ellos.”⁶⁶ Nos cuesta imaginar qué otras comunidades pudieran equipararse a los pueblos y

⁶² COSSIO, José Ramón, *La reforma constitucional en materia indígena*, cit., s/n de p.

⁶³ En ese mismo orden de ideas, quizás convendría rescatar el argumento que hemos retomado de Luis Villoro en el sentido de que los pueblos indígenas son previos al Estado y por lo tanto sólo pueden ser reconocidos por éste en un sentido declarativo. Ver capítulo 3.1. y VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, UNAM, 1998, pp. 89-90

⁶⁴ COSSÍO, José Ramón, *La reforma constitucional en materia indígena*, cit., s/n de p.

⁶⁵ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, op. cit., pp. 15 y 16

⁶⁶ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 108-109

comunidades indígenas y sólo podemos pensar en las comunidades de afro descendientes que se encuentran asentadas en algunas pocas regiones de México⁶⁷ y, en ese caso, nos parece apropiada la provisión, por las razones antes descritas.

Un elemento que las organizaciones indígenas consideraban de suma importancia y que fue removido al modificar los legisladores la iniciativa de la COCOPA, fue el del reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público. La iniciativa elaborada por la COCOPA decía: “las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones”.⁶⁸ Sin embargo, en el texto del artículo 2º constitucional sólo se señaló que “[l]as constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características 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.”⁶⁹ Nuevamente se hizo a un lado la posibilidad de dejar un reconocimiento de los indígenas como sujetos colectivos de derecho.

Un ejemplo de la importancia de considerar a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho y de lo complicado que se vuelve ejercer sus derechos sin este reconocimiento a nivel federal, lo tenemos en la resolución del Tribunal Federal Electoral emitida en un juicio de revisión constitucional electoral. Este juicio fue promovido por dos indígenas oaxaqueños en representación de la Asamblea Comunitaria de San Carlos Yautepec, Oaxaca. A grandes rasgos el caso es el siguiente: según establece la Constitución del estado de Oaxaca, en las comunidades indígenas se pueden realizar elecciones mediante mecanismos tradicionales indígenas;⁷⁰ y por ello, les reconoce el derecho colectivo para elegir libremente según sus tradiciones. Después de haberse realizado unas elecciones se presentó un caso en el que la Legislatura del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral⁷¹ invalidó una de las elecciones de concejales municipales celebradas con el régimen de derecho consuetudinario en el Municipio de Asunción Tlacolulitla por razones que no interesan en este momento. Posteriormente dos representantes de la Asamblea Comunitaria del Municipio de Asunción Tlacolulitla, Oaxaca, promovieron un juicio de revisión constitucional electoral ante el Tribunal

⁶⁷ Este trabajo de investigación se encaminó a tratar los derechos de los pueblos indígenas y no de la población afrodescendiente, pero desde una perspectiva multiculturalista nos parece que en principio, como minorías culturales, pueden tener los mismos derechos. Optamos por no abordar el tema de las comunidades de afrodescendientes pero no negamos que también sería importante su análisis. Existe bibliografía al respecto. Una de las primeras obras importantes que se puede citar es la de Gonzalo Aguirre Beltrán: *La población negra de México*, México, FCE, 1946.

⁶⁸ Propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA, artículo 115

⁶⁹ Artículo 2º, apartado A, último párrafo

⁷⁰ Artículo 25 penúltimo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca

⁷¹ Decreto número 39, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Oaxaca el 31 de diciembre de 1998

Federal Electoral con sede en el Distrito Federal. Este Tribunal Federal resolvió que era improcedente el juicio de revisión constitucional promovido por estas personas en representación de la Asamblea Comunitaria y declaró que, en cambio, era procedente como un juicio de derechos político-electorales del ciudadano.⁷² Es decir, desconoció a la comunidad como sujeto colectivo y siguió el juicio como si hubiera sido promovido por los representantes de la comunidad en su calidad de ciudadanos, como sujetos individuales. De nada valió que la Constitución Oaxaqueña hubiera reconocido estos derechos colectivos a las comunidades si al final, al llegar a las instancias federales, éstos fueron desconocidos.

6.1.3. Derechos de los pueblos. Representación y libre determinación

El presidente Fox, desde que hizo entrega del proyecto de reforma constitucional elaborado por la COCOPA –que se modificó—, marcó algunas pautas interpretativas acerca de los sentidos de los derechos de libre determinación y autonomía:

“La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adecuar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas –reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4º constitucional—, se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los

⁷² SUP-JRC-152/99

pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado mexicano y que señalan los Poderes supremos de nuestra unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción segunda del artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los “territorios” de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción quinta del artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdicciones separadas del territorio nacional. En ello sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja ser el territorio de la Nación mexicana.

El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en el sentido de subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.

Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese Honorable Cuerpo Colegiado, debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.”⁷³

Como podemos observar, el presidente se encargó de desvirtuar gran parte de los derechos que reconocía la iniciativa, desde el mismo derecho a la libre determinación y la autonomía, hasta los derechos a organizarse social, económica y políticamente, el derecho a sus propias tierras y territorios, así como aplicar sus sistemas jurídicos y mecanismos de resolución interna de conflictos. Todo esto lo hizo con los argumentos, que ya hemos criticado, de la

⁷³ “Iniciativa de Reforma Constitucional en Materia Indígena presentada por el Presidente Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre del 2000”, cit., pp. 243-244

soberanía, los fueros especiales, el territorio nacional y los niveles de gobierno. Parece ser que toda una tendencia en la forma de concebir al Estado-nación, en la forma de concebir la diferencia indígena proveniente de su diversidad cultural, y en la forma de entender las políticas públicas, primó en la visión del presidente.

El párrafo quinto del artículo 2º constitucional se refiere ya al derecho a la libre determinación:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.”

Aquí se tiene un reconocimiento tácito de la libre determinación que se restringe al ejercicio de la autonomía en el marco constitucional, señalando además que debe asegurar la unidad nacional. Esto también parece un exceso pues ya se había hablado de la unidad antes; además, la naturaleza de los derechos autonómicos no atentan contra la unidad nacional.

Al señalar que el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, la Constitución no reconoce expresamente a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y delega esta tarea a las entidades federativas. Según Carbonell, la remisión del desarrollo de esta disposición a las legislaciones locales deja abierto el debate sobre el tema y “[b]ajo este marco –respetando los ‘principios generales’ y las bases del artículo 2º— la legislación local podrá desarrollar tan ampliamente como lo considere oportuno los derechos y prerrogativas a favor de las comunidades indígenas.”⁷⁴ Sin embargo, por nuestra parte, y en coincidencia con López Bárcenas, consideramos que la forma como se redactó este precepto provoca varias desventajas: en primer lugar, deja fuera la posibilidad de tener normas generales para el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho; en segundo lugar, también deja fuera la posibilidad de un nuevo pacto federal, de una nueva relación de los indígenas con el Estado mexicano; por último, da lugar a que la legislación en materia indígena, al ser local, llegue a ser sumamente dispar, dificultando así la organización de pueblos indígenas asentados en más de una entidad federativa.⁷⁵

⁷⁴ CARBONELL, Miguel, *Problemas constitucionales del multiculturalismo*, op. cit., pp. 89-90

⁷⁵ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Reforma constitucional y derechos indígenas en México: entre el consenso y la ilegitimidad”, op. cit., pp. 17-19

Surge también la posibilidad de contradicciones pues si, por un lado, pudiera argumentarse que la Constitución prevalece frente a un tratado internacional⁷⁶ como lo es el Convenio 169, no podría decirse lo mismo de las constituciones locales pues éstas se encuentran en un rango inferior a los tratados internacionales; por tanto, si, al establecer las formas de reconocimiento de los pueblos indígenas, así como las formas de autonomía, vulneran el tratado, deberá prevalecer este último.

Además de lo anterior, se establecen más criterios para el reconocimiento (por parte de las entidades federativas) de los pueblos y comunidades indígenas: criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Aquí no queda claro si la aplicación de todos los criterios mencionados deberá ser exhaustiva.

En el apartado A se reconoce de manera explícita el derecho a la libre determinación a través de la autonomía: “Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”. A continuación se enumeran distintas formas de ejercicio de la autonomía. Consideramos que no todas las disposiciones enumeradas en las fracciones del apartado A consisten propiamente en derechos autonómicos, es decir, derechos que puedan ejercer por sí mismos, de forma colectiva y de acuerdo a su propia cosmovisión. Algunas de ellas se refieren más bien a derechos o medidas especiales con motivo de la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena y algunas otras a derechos que tienen que ver con la particular relación que pueda darse entre los pueblos y comunidades indígenas y los derechos de representación. Entre los derechos autonómicos encontramos derechos de diversos tipos, como relativos a organización, jurisdicción, elección de representantes, aprovechamiento de sus tierras y difusión de su lengua y cultura.

Así, las ocho fracciones del Apartado A establecen el derecho a la autonomía para lo siguiente:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la

⁷⁶ En el sistema legal mexicano, tal y como se encuentra actualmente, según el artículo 133 constitucional, la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, son Ley Suprema de toda la Unión, es decir, se encuentran en el mismo rango jerárquico. Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en segundo plano respecto de la Constitución federal (Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, amparo núm. 1475/98, Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999)

dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para esos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.”

Respecto del derecho a la decisión de las formas internas de organización, reconocido en la fracción I, consideramos que esta abarca diversas áreas de la vida interna de los pueblos y comunidades y, de ahí, que tienen el derecho a conservar las instituciones sociales, económicas, políticas y culturales que por años los han aglutinado como colectivos diferentes. En los hechos encontramos numerosos ejemplos de este tipo de instituciones, como lo son, respectivamente, el

compadrazgo, el tequio, los sistemas de cargos, y las mayordomías.⁷⁷ Esta disposición coincide con el artículo 8.2. del Convenio 169 que reconoce el derecho de los pueblos de conservar sus costumbres e instituciones propias.

El derecho a la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos implica un derecho autonómico de administración de justicia. López Bárcenas opina que este derecho es complementario del anterior: mientras el otro permite la organización interna en distintos ámbitos, este permite la posibilidad de regular y resolver conflictos de acuerdo a sus propios sistemas jurídicos, es decir, se reconoce un derecho a jurisdicción interna. La Constitución establece algunos límites claros en el ejercicio de este derecho: los principios generales de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres. También se establece que *la ley* establecerá los casos y procedimientos de validación por parte de jueces o tribunales. Esta disposición plantea algunos problemas: en primer lugar, se refiere a una ley que no existe, así que, por lo pronto, imposibilita su cumplimiento; por otro lado, consideramos que no todos los casos de resolución interna de conflictos deberán pasar por un procedimiento de validación pues no tendría ningún sentido reconocer esta autonomía si luego se tienen que validar todas y cada una de las decisiones. En todo caso, debería de establecerse el mecanismo correspondiente cuando alguna persona sujeta a un procedimiento interno indígena, quisiera inconformarse ante una instancia superior.⁷⁸ Sin embargo, esto no queda muy claro en el texto constitucional y no se encuentra legislado en ninguna otra ley. El Convenio 169 también establece que deberán respetarse los métodos a los que los pueblos recurren tradicionalmente para la represión de los delitos.⁷⁹

En la fracción III del artículo 2º constitucional encontramos el derecho a la elección de autoridades mediante mecanismos tradicionales. Aquí también se resalta que las mujeres puedan participar con equidad. Por otro lado, se señala que el ejercicio de este derecho se de en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados. López Bárcenas critica que no queda claro a qué se refieren con esto y que si se interpreta en el sentido de que los pueblos asentados en dos o más estados de la república no pueden reconstituirse, se estaría violando el artículo 32 del Convenio 169 que dispone que los Estados deben facilitar los contactos y

⁷⁷ Ver LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit. p. 61

⁷⁸ Ver en un sentido similar LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 62

⁷⁹ Artículo 9.2.

cooperación entre pueblos indígenas a través de las fronteras y esto debe entenderse también en cuanto a las fronteras internas.⁸⁰

Los derechos lingüísticos y culturales a los que se refiere la fracción IV del artículo 2° pueden ejercerse de dos formas. En el apartado anterior de este trabajo hablábamos ya del derecho a la preservación de sus lenguas a partir de la Ley General de Derechos Lingüísticos y consideramos que se trata de derechos diferenciados o medidas especiales que tienen los indígenas por su pertenencia a una cultura diferente. Sin embargo, estos derechos también tienen una vertiente autonómica que consiste en el derecho a gestionar por sí mismos la conservación, enriquecimiento, promoción y difusión de su lengua y su cultura. La fracción IV se encuentra dentro de una lista de derechos autonómicos, y en ese sentido lo entendemos aquí, como un derecho colectivo que se ejerce de forma autónoma. En este caso, serán las propias comunidades y pueblos indígenas los que resuelvan qué elementos lingüísticos y culturales desean fomentar y de qué forma lo harán, y la obligación del gobierno consistirá, en primer lugar en no impedir que esto suceda, pero también, en apoyar económicamente y de otras formas los propios procesos autonómicos sobre lengua y cultura indígenas.

Las fracciones V y VI están relacionadas con el hábitat, las tierras y los recursos naturales de los indígenas. Como hemos comentado ya, este es uno de los ámbitos de mayor relevancia para los indígenas, dada su estrecha relación con la tierra y el espacio en que se desarrollan como cultura. La fracción V reconoce el derecho a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras. No consideramos que se esté otorgando ningún derecho nuevo, pero además, limita a que se haga en los términos establecidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 27 constitucional, que es el que trata el tema de la tierra ha venido reformándose restringiendo derechos para los pueblos y comunidades indígenas. Como recordaremos, en 1992 se reformó el artículo 27 constitucional permitiendo que las propiedades comunales o ejidales, como tipos de propiedad colectiva utilizados por los indígenas, se abrieran a la inversión privada y la circulación mercantil poniendo así al descubierto uno de los patrimonios más importantes de los pueblos indígenas como sustento de su cultura y de su propia existencia. Incluso, cuando se establecieron las mesas para los diálogos en San Andrés, el artículo 27 constitucional fue uno de los primeros temas que los indígenas propusieron para negociar y el gobierno se negó tajantemente a hacerlo –por eso no aparece siquiera en las propuestas de reforma. El texto del actual artículo 27, –que únicamente dice que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas” nunca definió la forma de proteger esta integridad pues remitía una ley reglamentaria del artículo 4° que nunca se legisló. En cambio,

⁸⁰ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 64

tanto el texto del artículo 27 como su ley reglamentaria son extensos y detallados. Así, es obvio que estos tendrán una incidencia mayor que el artículo 2º en esta materia, en detrimento de los pueblos indígenas.⁸¹ Toda esta tendencia es contraria a los artículos 13 y 14 del Convenio 169.

La fracción VI habla del acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan. El acceso preferente o el deber del Estado de proteger especialmente el derecho de utilización, administración y conservación de los recursos naturales se encuentra ya en el artículo 15 del Convenio 169; sin embargo, en el texto de la Constitución se incorporaron una serie de limitaciones y condiciones que no se imponen ni siquiera al resto de los mexicanos, pues, además de señalar que deben de respetarse las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y leyes de la materia, se dispone que deberán de respetarse los derechos adquiridos por terceros. Es decir, ahora “los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario”.⁸² En ese caso, hablar de derecho *preferente* no tiene sentido. Conociendo la historia de despojos de los que han sido víctimas los pueblos y comunidades indígenas a lo largo de los siglos, francamente nos parece que los pone en una situación de particular vulnerabilidad.⁸³ Otra de las limitaciones que impone el reformado artículo 2º es que no se trate de áreas estratégicas.⁸⁴

⁸¹ Ver APARICIO, Marco, *Los pueblos indígenas y el Estado. El reconocimiento constitucional de los derechos indígenas en América Latina*, Barcelona, Cedecs, 2002, pp. 149-152

⁸² LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 66

⁸³ Consideramos además que esta fracción contraviene lo establecido en el Convenio 169, Parte II. Tierras, que establece, entre otras cosas que “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios...” (Artículo 13). Además, que “la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” y que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Dice también que “deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a usar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia” (artículo 14). Por su parte, el Comité de expertos de la OIT ha interpretado que la protección de tierras debe hacerse independientemente de la existencia o no de título jurídico (Comité de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones, Observación individual sobre la India, 1988). Ver en sentido similar LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, p. 66

⁸⁴ El Convenio prohíbe también que los pueblos sean trasladados de las tierras que ocupan y que en caso de que excepcionalmente se considerara necesario, deberá mediar su consentimiento, y si no, sólo mediante procedimientos adecuados establecidos en la legislación nacional, incluidas encuestas públicas en donde los pueblos deberán estar efectivamente representados (Artículo 16) y señala también que, en todo caso, siempre podrán regresar si dejan de existir los motivos del traslado, además que si el retorno no es posible deberán de dotárseles de tierras por lo menos iguales en calidad y estatuto jurídico. Si esto no fuera posible, deberá mediar indemnización, con las garantías apropiadas y que se tomará en cuenta cualquier pérdida o daño sufrido como consecuencia del desplazamiento.

Existe también una Ley General de Desarrollo Forestal sustentable, legislada en 2003, es decir, con posterioridad a la reforma del artículo 2º. Esta ley ya incluye la mención reiterada de los pueblos y comunidades indígenas y establece que entre los objetivos generales de la ley se encuentra el respetar el derecho al uso y disfrute de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas. Sin embargo señala que se hará en los términos de la fracción VI del artículo 2º constitucional⁸⁵ y ya conocemos los problemas que esta fracción tiene. Por otro lado, aunque se refiere en diversas ocasiones a los pueblos y comunidades indígenas,⁸⁶ nos parece que difícilmente se desprenden derechos fácilmente ejercitables para los mismos.

Según señala López Bárcenas, el acceso de manera preferente a los recursos naturales como lo señala la Constitución “no es lo que los pueblos indígenas reclaman, sino que se constitucionalice su derecho al territorio y a los recursos naturales en ellos existentes, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT”.⁸⁷

Al final, la fracción VI señala que para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley. Si no se les reconoce personalidad jurídica ¿cómo se asociarán? ¿formando asociaciones civiles? Magdalena Gómez critica que el derecho para asociarse se haya limitado a las comunidades con el pretexto de que ya existe para los municipios, pues no todos los pueblos indígenas aspiran a convertirse en municipios y algunos de estos pueblos se encuentran ubicados en más de un municipio o en más de una entidad federativa.⁸⁸

La fracción VII del artículo 2º establece el derecho de elegir representantes indígenas en los ayuntamientos de municipios con población indígena. Este derecho se entiende por la posición de minorías en la que se encuentran los pueblos indígenas y que Kymlicka llama *derechos especiales de representación*.⁸⁹ Si se tratara de población mayoritaria a nivel municipal lo que procedería sería la elección de autoridades mediante mecanismos tradicionales de la forma establecida en la fracción III. De la fracción VII del artículo 2º se desprende entonces el derecho de tener representantes en los ayuntamientos y de elegir a estos representantes mediante sus propios mecanismos internos. La forma de ejercer este derecho tendrá que ser regulada por las legislaciones locales. Para ello, según refiere López Bárcenas, es

⁸⁵ Artículo 2, fracción V

⁸⁶ Por ejemplo, se les menciona en los artículos 3, fracciones XIX, XXIII, XXXI; 5; 13 fracciones XXIII, XXIV; 22 fracciones XVIII, XXI; 32 fracción I; 33, fracción X; 72; 102; 105; 110; 147; 150

⁸⁷ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 66

⁸⁸ GÓMEZ, Magdalena, “La Reforma mutilada”, op. cit.

⁸⁹ Ver KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, trad. de Carme Castells Auleda, Barcelona, Paidós, 1996, pp. 46-55; ver también capítulo 3.1. de este trabajo

importante que se tenga en cuenta qué tipo de representantes se van a dar, así como las funciones que tendrán pues de lo contrario se pueden dar situaciones de indeterminación como sucede, por ejemplo, en Puebla, donde su código electoral permite la elección de autoridades mediante usos y costumbres pero no señala para qué cargos; o en Sonora, donde la Ley Orgánica municipal establece la elección de un regidor étnico pero no están determinadas las funciones del mismo.⁹⁰ Desde nuestro punto de vista, las facultades de estos representantes deben establecerse a partir de las necesidades de la comunidad en cuestión; por ello, antes del trabajo legislativo, debe darse un procedimiento de consulta. Por otro lado, debe garantizarse la representatividad y legitimidad del representante pues en no pocos casos se ha observado que éste acaba siendo un cómplice del gobierno municipal, estatal y federal en turno o, simplemente no habla por las comunidades a quienes se supone que representa.

Díaz-Polanco y Sánchez destacan el hecho de que la propuesta de la COCOPA contenía adiciones a los artículos 53 y 116, donde se establecía la representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. Sin embargo, en la reforma de 2001 simplemente se quitó.⁹¹

El Apartado A contiene una última fracción donde se establece el acceso a la jurisdicción del Estado. Consideramos que este derecho no se trata de un derecho autonómico, sino de derechos diferenciados que se establecen para garantizar el derecho de igualdad. Por ello lo hemos analizado en el apartado anterior.⁹²

Otro derecho que se reconoce a los pueblos indígenas en el artículo 2º es el de ser consultados para “la elaboración de planes de desarrollo nacional, estatal y municipal y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”,⁹³ que se establece a *contrario sensu*, es decir, como una obligación de la Federación, los estados y los Municipios. Esta disposición, a pesar de que se encuentra en el apartado B, no contiene una disposición de carácter asistencial. Al interpretarla, deberá de tomarse en consideración el artículo 6.1 del Convenio 169 que establece que “los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,

⁹⁰ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op. cit., p. 68. Como se verá mas adelante, en el capítulo 7.4., la figura del regidor étnico ha sido conflictiva para la Tribu Yaqui como pueblo indígena de Sonora pues implica que un indígena esté teniendo funciones políticas distintas a las que tienen las autoridades tradicionales de la Tribu.

⁹¹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 164

⁹² Ver apartado sobre el derecho de igualdad y el derecho a la diferencia en este mismo capítulo

⁹³ Apartado B, fracción IX

cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”

Otro artículo que fue reformado junto con el artículo 2º es el 115, que regula al municipio mexicano. En este artículo se estableció que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.⁹⁴ Esta disposición contiene el mismo problema que se explicaba de la última disposición de la fracción VI del artículo 2º; es decir, se limita la posibilidad de organización a las comunidades y se deja fuera a los pueblos.

En resumen, las reformas legislativas en materia indígena en el Estado mexicano significan un avance acompañado de muchos retrocesos y candados. Díaz-Polanco y Sánchez, haciendo una crítica integral del texto de la reforma constitucional, señalan que la autonomía aprobada queda reducida al ámbito comunal; niega a las comunidades el carácter de entidad de derecho público; reenvía a las constituciones y leyes locales “el ‘reconocimiento’ de los pueblos y comunidades indígenas, así como la facultad de establecer ‘las características’ de libre determinación y autonomía” y opinan que con estas limitaciones los derechos de los pueblos indígenas “quedan atados a diversas contingencias, particularmente a la correlación de fuerzas políticas en cada entidad federativa, entre otros graves inconvenientes”. Señalan además que la reforma

“restringe la aplicación de los sistemas normativos internos y las ‘prácticas jurídicas’ de los pueblos, que pasan a ser ‘costumbre’s; elimina el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales en los territorios, y establece poderosos candados adicionales que se fundan en la neoliberal contrarreforma agraria promovida por el ex presidente Salinas en 1992; suprime la “participación ciudadana” en los municipios, al tiempo que deja fuera todo el sustento (establecido originalmente en la Cocopa en el artículo 115) para el ejercicio de la libre determinación en ‘cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía’ los pueblos; consecuentemente, desaparece la facultad de las comunidades, y de los municipios que ‘reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena’, para ‘asociarse libremente’ y ejercer así algunos derechos en niveles supracomunales que favorezcan su gradual *recomposición* como pueblos. Con renovado espíritu priísta, se establece un apartado B en el artículo 2º de las reformas que constituye un típico programa asistencialista, a la vieja usanza del indigenismo,

⁹⁴ Artículo 115, fracción III, último párrafo

que es completamente extraño a las reglas o técnicas constitucionales y, sobretodo, a cualquier espíritu autonomista.”⁹⁵

6.2. Políticas indigenistas

En este apartado nos referiremos a las políticas públicas actuales⁹⁶ que desde el Estado mexicano se gestionan hacia los indígenas. Hablaremos de las regulaciones, instituciones, programas de acción y acciones realizadas en el ámbito que nos ocupa. Hemos considerado importante hablar de las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado mexicano respecto de los indígenas puesto que esto nos permite contrastar y ser testigos de la congruencia o ausencia de la misma entre la normativa analizada en el apartado anterior y las acciones realizadas por la autoridad gubernamental.

Para pensar en las políticas públicas es conveniente tener en cuenta la diversidad de dificultades que se pueden encontrar al momento de su implementación. Entre estas dificultades encontramos el poder convertir a realidad la teoría planteada. También es común encontrarse con un “déficit de implementación” que puede provenir de muy diversas causas como “la escasa capacidad burocrática, la mala planificación, variación de las condiciones preexistentes, etc.” También se puede deber a una errónea interpretación de la ley o de la teoría fundamento de tal política.⁹⁷ En México no es difícil encontrarse con que el discurso no coincide con las acciones planificadas para determinada política.

Como sabemos y como hemos visto en el capítulo 4, relativo a los antecedentes históricos, la política gubernamental que se ha dado en México respecto de los indígenas es la política del *indigenismo*. Esta política, como debemos recordar, “no se refiere a los significados que le otorga el sentido común (aprecio y defensa de los valores indios, etc.), sino a una teoría y práctica de Estado, particularmente excluyente y opresiva.” En palabras de Díaz-Polanco y

⁹⁵ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., pp. 163-164

⁹⁶ El período de tiempo sobre el que versará este análisis es a partir del 1º de enero de 1994, fecha del levantamiento zapatista, hito en la historia indígena reciente en México, no obstante, hemos privilegiado la información sobre los años más recientes para darle más actualidad al análisis. Hemos procurado allegarnos de información hasta el momento de la elaboración de este trabajo y así hemos abarcado hasta octubre de 2004.

⁹⁷ BARRIENTOS PARDO, Ignacio David, “Las políticas gubernamentales y la promoción de los derechos de pueblos indígenas: el caso chileno”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. y OLIVA MARTÍNEZ, J. Daniel, *Avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2004, pp. 102-103

Sánchez, “el indigenismo ha dejado a su paso una trágica estela de disolución cultural, destrucción de identidades, opresión y conflictos étnico-nacionales cada vez más agudos.”⁹⁸

Esta dominación de tipo colonial que se ha dado por más de quinientos años ha coartado a los pueblos indígenas el desarrollo de su propia cultura, “ha impuesto rasgos ajenos, ha despojado a los pueblos de recursos y elementos culturales que forman parte de su patrimonio histórico, ha provocado formas muy variadas de resistencia, ha intentado por todos los caminos asegurar la sujeción del colonizado, más efectiva cuanto más se convenza éste de su propia inferioridad frente al colonizador.”⁹⁹

El indigenismo ha sido a la vez una teoría y una práctica. Parte de las premisas de esta teoría las hemos visto antes al plantear la visión predominante sobre lo indígena que básicamente parte de que los indígenas “son la expresión de un ‘atraso’ incompatible con la sana formación de la nación y el progreso. Este es el planteamiento de la variante *integracionista*, asumida abiertamente en México hasta la década de los setenta y, en los hechos, vigente hasta nuestros días.”¹⁰⁰ La práctica la hemos venido comentando en los antecedentes históricos: ahora la analizaremos en la actualidad, donde parece haber una mejoría en el discurso, pero no queda muy claro si esto se traduce en efectivo respeto por la diversidad indígena y los derechos que a los pueblos indígenas les corresponden.

Desde nuestro punto de vista, las políticas públicas en México en materia indígena encuentran, en su implementación, todas las dificultades que hemos enunciado antes y algunas otras más. En muchos de los casos la implementación ha fracasado ante estas dificultades. Por otro lado, en algunos otros casos nos parece encontrar que la autoridad gubernamental realmente no tiene la intención de lograr eso que dice que busca. En teoría, las políticas públicas de la última administración son políticas interculturales; en la práctica, nos parece que se trata de más desarrollismo.

Para algunas organizaciones indígenas los únicos cambios del indigenismo de años recientes “han consistido en poner rostros indígenas a las políticas gubernamentales integracionistas de siempre”.¹⁰¹

⁹⁸ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 107

⁹⁹ BONFIL, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, Editorial Grijalbo, México, 1990, pp. 48-49

¹⁰⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 108

¹⁰¹ CNI, Informe paralelo presentado ante la OIT, México, septiembre de 2001

Ya en los últimos años, incluso después de la salida del PRI y el fin del partido de Estado, aunque el gobierno del presidente Fox, se propuso fomentar la identidad de un país pluriétnico y multicultural, así como las actitudes de tolerancia y de valoración de la diversidad, se perciben muy pocos avances en estos sentidos y en opinión de algunos “quizás lo más relevante ha sido la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural dentro de la Secretaría de Educación Pública.”¹⁰²

Para Hernández Navarro y Vera Herrera, en los últimos años se ha dado una tensión entre la “sociedad civil madura que busca participación política plena y un conjunto de instituciones políticas donde persisten relaciones corporativas y clientelares”, lo que ocasiona numerosos conflictos.¹⁰³

Magdalena Gómez expresa que “hoy se presume del lado oficial con el uso de los términos convertidos en frases huecas. Se llega a la ONU a defender la autonomía en el proyecto de declaración que se discute en ese espacio, presentando como prueba de supuesta congruencia el texto de la contrarreforma indígena de nuestro país.”¹⁰⁴

Entre el discurso y la práctica de las políticas públicas hay un gran abismo. Por un lado, se reconoce la necesidad de un diálogo, y por otro, se plantean actividades gubernamentales unilaterales ajenas al diálogo que nada tienen que ver con el mismo. Además que se insiste en las “estrategias comunes [con los gobiernos estatales] para mejorar el nivel de vida de la población indígena,”¹⁰⁵ sin tomar en cuenta la consulta, participación y reconocimiento de los pueblos indígenas.

6.2.1. Políticas indígenas y legislación

El acto legislativo más importante en nuestro tema en años recientes ha sido la reforma constitucional de 2001 en materia indígena. Como recordaremos, la propuesta de reforma partía

¹⁰² REGINO, Adelfo, “El Pueblo Mixe, espejo de una realidad paradójica: la lógica de imposición externa y la esperanza por la autonomía,” Documento elaborado para el proyecto *Autonomía multicultural: una condición necesaria para el desarrollo sostenible en América Latina*, Oaxaca, Servicios del Pueblo Mixe, 2002, p. 29

¹⁰³ HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y VERA HERRERA, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, p. 11

¹⁰⁴ GOMEZ, Magdalena, “Saldos de San Andrés”, Periódico *La Jornada*, Sección Política, martes 17 de febrero de 2004

¹⁰⁵ Gobierno de la República, *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos*, México, agosto de 2002, pp. 18-19

de los Acuerdos de San Andrés, que, aunque en principio fueron firmados por el gobierno federal con sólo una organización indígena –el EZLN—, contó con un gran consenso pues entre los delegados zapatistas se encontraban representantes indígenas de muy diversos pueblos y poco a poco se fue extendiendo a muchos pueblos y comunidades indígenas.

Para poder negociar con el EZLN, el Congreso de la Unión aprobó el 11 de marzo de 1995, la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas, con la que se creó la COCOPA formada con diputados y senadores de todos los partidos políticos. Con fundamento en esta Ley se nombró una delegación gubernamental y se iniciaron los diálogos de San Andrés en abril de ese mismo año. Estos procesos de negociación culminaron en los Acuerdos de San Andrés y fueron firmados en 1996 por la delegación gubernamental y la delegación del EZLN, con la finalidad de que fueran la base de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas.¹⁰⁶

A partir de esos Acuerdos, la COCOPA preparó una propuesta de iniciativa con base en los mismos. El EZLN los aceptó pero el presidente Zedillo decidió someterlo al escrutinio de abogados constitucionalistas¹⁰⁷ que se opusieron al documento. Para Montemayor, los comentarios que uno de los constitucionalistas hizo públicos a principios de 1997, “revelaron una desmesurada ignorancia del mundo indígena y un racismo nada matizado”,¹⁰⁸ además de un desconocimiento de la legislación internacional relacionada con la materia, como la vigencia y el contenido del Convenio 169 de la OIT, que había sido retomado en la propuesta de la COCOPA. Así, la propuesta se archivó varios años mientras el presidente prefirió optar por la indiferencia ante los reclamos de su aprobación y presentó por su cuenta otra propuesta.¹⁰⁹

El proyecto elaborado por la COCOPA –aunque recibió diversas críticas en el sentido de que había dejado fuera reivindicaciones importantes—, se convirtió en bandera generalizada de los pueblos indígenas. Muestra de esto fueron las más de 300 controversias constitucionales que se presentaron cuando se legisló de manera distinta a este proyecto. Para Díaz-Polanco y Sánchez

¹⁰⁶ HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis, “Serpientes y escaleras. Los avatares de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas, en HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y VERA HERRERA, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 210-212; MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, México, Temas’ de hoy, 2000, p. 125

¹⁰⁷ Recordaremos que en el capítulo anterior hablamos de la teoría política y jurídica dominante en los espacios académicos y de liderazgo; ver capítulo 5.2.4.1.

¹⁰⁸ MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, op. cit., p. 126

¹⁰⁹ En un sentido similar ver DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 166

“los acuerdos pactados en San Andrés parecen víctimas de una doble voluntad que, como fuerza extraña, se sobreponen a todo lo convenido. En primer término, los acuerdos fueron avasallados por las interpretaciones unilaterales del gobierno federal. Aunque éste fue un directo involucrado, como *una de las partes* en el proceso de negociación, luego se comportó como una voluntad superior que no se sentía realmente comprometida con lo acordado. Aceptó participar en la negociación, pero colocándose por encima de ella. El gobierno se desdobló en dos sujetos diferentes: uno era el que dialogaba y acordaba en la mesa de negociación, y otro el que, ahora en su papel de autoridad, definía el verdadero sentido y alcance de lo pactado.”¹¹⁰

Además hubo “una segunda trinchera de contención: el poder legislativo”. Como explican Díaz-Polanco y Sánchez, en principio la negociación, por lo menos por parte de los indígenas, perseguía una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado mexicano en su conjunto. Este sentido se hizo expreso varias veces durante la negociación en San Andrés. Sin embargo, quien firmó los Acuerdos fue únicamente el representante del poder ejecutivo: “Las implicaciones de tal ambigüedad nunca fueron totalmente aclaradas. La idea de que los acuerdos comprometían legalmente al conjunto del Estado quedó opacada. De esta suerte, prevaleció el principio de que lo convenido no obligaba a los demás poderes.”¹¹¹

Comenta López Bárcenas que en el período que corrió desde el levantamiento del EZLN hasta que finalmente se publicó el decreto de reforma constitucional, se conocieron por lo menos diez propuestas de reformas: una del Instituto Nacional Indigenista (INI); una de la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA);¹¹² una conocida como de “San Andrés” aunque nunca se conoció con certeza el origen u autoría de la misma; una de la Secretaría de Gobernación; una elaborada por mandato de la primera Asamblea del Congreso Nacional Indígena (CNI) aunque luego se retiró; la elaborada por la COCOPA; una del Gobierno Federal como contrapropuesta de la elaborada por la COCOPA; una que apareció en el Semanario Proceso y que se atribuye a la Secretaría de Gobernación; una presentada por el Partido de Acción Nacional (PAN); una enviada por el presidente Zedillo al Congreso de la Unión; y otra iniciativa presentada al Congreso el 28 de marzo de 1998. De entre ellas, cuatro llegaron a convertirse en iniciativas de reformas y se presentaron como tales al Congreso de la Unión. Lo extraño de todo esto es que en su momento, de entre todas las propuestas, el presidente Zedillo no envió al Congreso la elaborada por la COCOPA que estaba fundada en los

¹¹⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., 166. Cursivas en el original.

¹¹¹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 166

¹¹² La ANIPA es una organización indígena. Hablaremos de ella en el capítulo 7.1.3. de este trabajo

Acuerdos que sus representantes habían firmado, sino que envió otra, elaborada unilateralmente.¹¹³

El gobierno federal de la administración foxista destaca en el informe *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos* que el 7 de diciembre de 2000 el presidente cumplió con su compromiso de enviar al Congreso la iniciativa de la COCOPA y que, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución, esta iniciativa fue modificada y aprobada por el Constituyente Permanente. También se señala en este informe que lo que procede a continuación es:

- “Formular y reformar la legislación secundaria con miras a atender, tanto a nivel federal como local, las demandas que no quedaron claramente definidas en la reforma constitucional y se mantienen vigentes.
- Intensificar el contacto directo con los gobiernos estatales donde mayor impacto tienen las reformas constitucionales, con el objeto de afinar estrategias comunes que permitan mejorar el nivel de vida de la población indígena.”¹¹⁴

Para Díaz-Polanco y Sánchez, la actuación del presidente Fox respecto de las reformas a la constitución en materia indígena “estuvo marcada por el doble discurso y por la ambivalencia, mudando sus juicios según las circunstancias.” Opinan de esta manera puesto que cuando se dieron a conocer las modificaciones que legisladores del PRI y del PAN habían hecho a la iniciativa original y que alteraban de manera importante la posibilidad de que los pueblos indígenas contaran con derechos ejercitables, “Fox no sólo no se quejó siquiera de tal desenlace, sino que consideró que con lo reformado se ‘dignificaba’ a los pueblos indígenas.” Posteriormente, “después de ser increpado en Europa por simpatizantes zapatistas, el mandatario declaró que su gobierno favorecía la revisión o ‘reforma de la reforma’. Pero unos días después descartó cualquier rectificación, pues aseguró que la reforma en cuestión colocaba a México entre los países más avanzados del mundo.”¹¹⁵

Algunas de las leyes que norman las políticas públicas gubernamentales tienen ya un discurso que incluye el enfoque de respeto por la diversidad y por los derechos de los pueblos

¹¹³ Cabe recordar que incluso la iniciativa de la COCOPA contenía un alcance menor de los derechos pactados en los Acuerdos pues se acordó entre las partes que aquélla realizara una propuesta que podían aprobar o rechazar pero no modificar para que no se diera lugar a interminables negociaciones. Fue así como, una vez elaborada, el EZLN y sus asesores, a pesar de que notaron que se habían hecho recortes y limitaciones de lo acordado, la aceptaron para no dificultar el proceso de diálogo. (Ver LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Legislación y derechos indígenas en México*, op.cit., p. 37-40)

¹¹⁴ Gobierno de la República, *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos*, op. cit., pp. 18-19

¹¹⁵ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 165

indígenas. La Ley General de Desarrollo Social tiene, entre otros objetivos, el “[g]arantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social”,¹¹⁶ y el “[s]eñalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo Social”.¹¹⁷ Esta ley establece que la Política de Desarrollo Social se sujetará a los principios de Respeto a la diversidad; esto es, “[r]econocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.”¹¹⁸

También establece que se sujetará a los principios de

“[...] VI. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.”¹¹⁹

También se establece que la política nacional de desarrollo social tiene como objetivos “[p]ropiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o *colectivos*, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social”;¹²⁰ también el “[g]arantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social”.¹²¹

En principio, nos parece encontrar en esta ley algunas inclusiones afortunadas; sin embargo, como sucede con las demás leyes y programas de políticas públicas, se trata de meras declaraciones que no han sido acompañadas de formas efectivas para su cumplimiento. Por ejemplo, en esta ley, después de la fracción VIII no se vuelve a hablar de pueblos indígenas y todas las formas que se establecen para articular las políticas de desarrollo social están basadas

¹¹⁶ Ley General de Desarrollo Social, Artículo 1.I.

¹¹⁷ Artículo 1.II.

¹¹⁸ Artículo 3.VII.

¹¹⁹ Artículo 3.VIII.

¹²⁰ Artículo 11.I. Las cursivas son nuestras

¹²¹ Artículo 11.IV.

en la vulnerabilidad y la pobreza, con base en políticas asistencialistas. Nos parece importante que se haya mencionado el disfrute de los derechos colectivos y la idea de la participación social; sin embargo, como hemos visto en la primera parte de este capítulo, no existen los elementos para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer con facilidad y sin obstáculos sus derechos como entes colectivos. Por otro lado, en esta ley tampoco se establece un mecanismo efectivo de participación social, con la consecuencia de que en la práctica poco se cumple y no se cuenta con mecanismos efectivos para hacer que las autoridades gubernamentales lo cumplan.

6.2.2. El INI y la CDI

Como habíamos comentado en el capítulo 4, el INI se encontraba ya desde hace un par de décadas en una fuerte crisis que cuestionaba incluso su existencia. El levantamiento del EZLN no hizo sino hacer aún más patente la crisis del organismo. Se dieron varios cambios de director dentro del mismo Instituto. Por él pasaron directores de origen indígena pero no siempre con el respaldo legítimo del sector indígena.

Después de décadas de crisis, finalmente en mayo de 2003 se reformó el INI y se convirtió en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). El problema con el que nació esta comisión es que pese a que esta transformación se debió haber reformulado en torno a los derechos indígenas y, sobre todo, a la autonomía, que eran las reivindicaciones más fuertes y los primeros derechos señalados ya en el artículo 2º constitucional, se formuló como de “promoción al desarrollo” con toda la ambigüedad que este término implica, y se mantuvo la visión de una política asistencialista que se gestiona de arriba hacia abajo y que poco favorece (aunque lo digan las fracciones II y VII del artículo 2º de la Ley que crea esta institución) el ejercicio de la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y la reconstitución de los mismos.

La página web de la CDI dice que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas “es un órgano que ha venido a sustituir al antiguo Instituto Nacional Indigenista, cuyas políticas, reglamentos y modelo institucional resultaban obsoletos después de 54 años de su creación, para atender las necesidades de los pueblos indígenas, que hoy constituyen alrededor de un diez por ciento de la población total de México.”¹²²

¹²²CDI, “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1

La nueva institución se percibe como una reconversión del INI que “en los hechos le bajará el nivel a la acción que venía desarrollando el Estado para hacerla una especie de consultoría interinstitucional, contemplando a varias secretarías supuestamente preocupadas por el destino de los pueblos indígenas, y en instancia instrumentadora (no se dice cómo) de las reformas espurias en materia de derechos y cultura indígena, aprobadas por las cámaras en marzo de 2002.”¹²³

Finalmente, uno de los fundamentos de la CDI es “el apartado que más ha causado resquemor en la reforma mencionada, es decir, el apartado B del artículo 2 [constitucional], que regula casi todo lo relacionado con el trabajo gubernamental *hacia* los pueblos e implica asistencia, no participación.” Así, se percibe a la CDI de nuevo como una agencia asistencialista y desarrollista;¹²⁴ como “una grave dilución del interés del Estado por lo que demandan los pueblos, y un viraje, todavía más agudo, ‘más transversal’, dicen los senadores firmantes, hacia posturas de control estatal de las políticas relacionadas con pueblos y comunidades.”¹²⁵

Según el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas:¹²⁶ “La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹²⁷

Y tiene entre sus funciones las de: ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal; así como de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado¹²⁸; proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2° de la Constitución;¹²⁹ evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de

¹²³ “El desmantelamiento del INI”, *Ojarasca* Núm. 72, México, abril de 2003, <http://www.jornada.unam.mx/2003/abr03/030414/oja72-inidesierto.html>, s/n de p.

¹²⁴ “El desmantelamiento del INI”, op. cit., s/n de p.

¹²⁵ “El desmantelamiento del INI”, op. cit., s/n de p.

¹²⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003

¹²⁷ Como recordaremos, el artículo 2° de la Constitución –por lo menos toda la primera parte y todo el apartado A— no habla de “desarrollo integral y sustentable”, sino del derecho a la libre determinación y a la autonomía.

¹²⁸ Artículo 2, Fracción III.

¹²⁹ Artículo 2, Fracción IV.

dichos pueblos y comunidades;¹³⁰ diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión,¹³¹ un sistema de consulta y participación indígenas¹³²; instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades;¹³³ desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;¹³⁴ establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;¹³⁵ concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas.¹³⁶

A partir del análisis de sus objetivos y funciones se puede inferir que esta institución no cuenta con gran poder operativo ni con una participación directa de los pueblos y comunidades indígenas, con los que podrá haber “‘interlocución’, consulta, pero sin mecanismos expresos para que [...] definan claramente el destino que ellos decidan para sí y que en un Estado democrático el gobierno mexicano debería impulsar.” La nueva institución que sustituye al INI no parece mejorar “la dispersión, duplicación y dilución de sus acciones mediante una multitud de instancias,” que padecía el INI: “Tal vez por eso, el texto está plagado de verbos vagos como ‘apoyar’, ‘coadyuvar’, ‘asistir’, ‘diseñar’, ‘asesorar’.”¹³⁷

Se le critica también a esta Comisión el que se anuncie como abierta a la participación, cuando en realidad proviene de “un acto impositivo” que consistió en la aprobación de unas reformas que desvirtuaron “lo exigido por el movimiento indígena nacional y vastos sectores de la sociedad civil mexicana.”¹³⁸

Según la Ley de su creación, la CDI se guía por principios como: el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación; la no-discriminación o exclusión social y la construcción de una

¹³⁰ Artículo 2, Fracción V.

¹³¹ Como veremos más adelante, el Consejo Consultivo no es una instancia que tome decisiones en la CDI. De tal manera que aquí tendremos una consulta de la consulta.

¹³² Artículo 2, Fracción IX.

¹³³ Artículo 2, Fracción XI.

¹³⁴ Artículo 2, Fracción XIII. Aquí se habla sólo de atención y no de respeto por la autonomía.

¹³⁵ Artículo 2, Fracción XIV. El hablar de *programas, proyectos y acciones a favor* de los pueblos y comunidades indígenas nos parece una muestra de la visión asistencialista.

¹³⁶ Artículo 2, Fracción XV. Tampoco aquí queda muy claro en qué consisten las acciones en beneficio de los indígenas, pero suena a beneficencia.

¹³⁷ “El desmantelamiento del INI”, op. cit., s/n de p.

¹³⁸ “El desmantelamiento del INI”, op. cit., s/n de p.

sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural; la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal; el desarrollo sustentable; el enfoque de género; y la consulta a los pueblos y comunidades indígenas para las reformas jurídicas y los programas y proyectos gubernamentales.¹³⁹ A pesar de que se incluyen términos como multiétnico y pluricultural y se habla de pluralidad, respeto y diálogo, en toda la Ley no se habla de derechos, aunque sí —y mucho— de desarrollo como meta a la cual se quiere llegar a través de acciones organizadas por el gobierno. También se ha expuesto por parte del gobierno, con mucho beneplácito, la gran innovación que ofrece la transversalidad; sin embargo, “ya la ley del INI, en su artículo 12 enunciaba su facultad de coordinar las acciones del conjunto de la administración pública, lo cual nunca se logró”.¹⁴⁰

La CDI es encabezada por un(a) Director(a) General¹⁴¹ que es designado y removido por el presidente de la república. Consideramos que este factor también le resta libertad y operatividad a la institución.

La Comisión está compuesta también por una Junta de Gobierno y un Consejo Consultivo y como dice su página web, la Junta de Gobierno “es el órgano donde se toman las decisiones,” y solo los integrantes de la Junta tiene derecho a voto. Por su parte, el Consejo Consultivo tiene como labor principal la elaboración de recomendaciones e iniciativas.¹⁴²

Según el artículo 6 de su Ley, la Junta de Gobierno se integra por el Presidente de la Junta, designado por el presidente de la República. El presidente Fox designó al Secretario de Gobernación para este cargo.¹⁴³ También integran la Junta, los titulares de las Secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Economía; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo. Asimismo participa la Directora General de la Comisión, pero sólo con derecho a voz.¹⁴⁴ Esta Junta, además de ser la que toma

¹³⁹ Artículo 3

¹⁴⁰ GÓMEZ, Magdalena, “¿Jaque a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad”, *Ojarasca*, México, núm. 90, octubre de 2004, s/n de p.

¹⁴¹ En la actualidad el cargo de Directora General lo ocupa Xóchitl Gálvez, empresaria de origen otomí.

¹⁴² CDI, “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1

¹⁴³ El 18 de septiembre de 2003, el presidente Vicente Fox, designó como Presidente de dicha Junta, al Secretario de Gobernación, Santiago Creel (CDI, “instalación del Consejo Consultivo”, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, <http://cdi.gob.mx/index.php?option=news&task=viewarticle&sid=186>)

¹⁴⁴ Artículo 6

las decisiones, es la que aprueba el presupuesto y define los criterios, prioridades y metas de la Comisión, decide el uso y destino de los recursos y autoriza los criterios de distribución.¹⁴⁵ Llama la atención que el órgano donde se toman las decisiones importantes está compuesto por políticos de muy alto nivel pero que no tienen que ver con el tema indígena y que muy probablemente desconocen su problemática y los derechos indígenas.

Por otro lado, a diferencia de la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo se integra por representantes de los pueblos indígenas; representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena; representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas; integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.¹⁴⁶ El artículo 12 de la Ley señala que los integrantes a que se refieren las fracciones I a III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad. Como veremos más adelante, para la elección de los representantes indígenas se utilizaron criterios combinados de volumen de población y de la posibilidad de que todos los pueblos indígenas tengan algún tipo de representación.¹⁴⁷ Sin embargo, la elección de estos representantes la hicieron los funcionarios y no los propios pueblos, lo que representa un grave problema de representatividad de sus pueblos. Por otro lado, llama la atención que este órgano de la CDI, que es el que efectivamente está compuesto por indígenas, no tenga posibilidad alguna de decisión al interior de la institución. Como señala el artículo 13, su labor consiste en analizar, opinar y proponer a la Junta de Gobierno sobre políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas. Estas opiniones y propuestas quedan a merced de la discrecionalidad de la Junta de Gobierno. Por otro lado, el artículo 13 también habla de desarrollo pero no de derechos.

¹⁴⁵ Artículo 9

¹⁴⁶ Artículo 12

¹⁴⁷ La representación indígena del Consejo se estableció con base en la participación de “los 62 pueblos indígenas oficialmente identificados.” Se buscó una participación proporcional establecida por el “volumen de la población indígena en hogares (PHI)”. La cantidad de “consejeros pertenecientes a pueblos indígenas” se definió con una combinación de criterios matemático y estadístico. Así se hizo “una clasificación compuesta por 5 categorías, cada una de las cuales comprende un cierto número de grupos etnolingüísticos. El número de consejeros aumentará progresivamente según la categoría en la que se ubiquen los grupos etnolingüísticos. La suma de estas variables arroja un total de 123 consejeros pertenecientes a pueblos indígenas.” CDI, “instalación del Consejo Consultivo”, cit.

En una entrevista, la Directora General de la CDI explicó que el 29 de junio de 2004 quedaría constituido el Consejo Consultivo¹⁴⁸ de esa institución. Que estaría conformado por 123 representantes de las comunidades indígenas, siete de las mesas directivas de las comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión, 32 de gobiernos estatales, seis representantes de instituciones académicas y 12 de organizaciones sociales, en total, 180 consejeros. La Directora Gálvez explicó que para elegir a los representantes realizaron una “auscultación entre las comunidades.”¹⁴⁹

Para la formación del Consejo, en una sesión de tres días, eligieron a su presidente; instalaron las Comisiones Coordinadora y de Honor; analizaron y aprobaron el reglamento interior; definieron el trabajo y el calendario de sesiones; y crearon los grupos de trabajo. Estos grupos, como ya había anunciado Gálvez, trabajarán los siguientes temas: desarrollo cultural, desarrollo económico sustentable, educación intercultural, equidad y género, infraestructura comunitaria, vigencia de derechos y autonomía, tierras y territorios, entre otros.”¹⁵⁰ Es decir, los temas a trabajar se establecieron desde antes de que el Consejo estuviera conformado.

Según se señala en el documento de su primera sesión ordinaria, el Consejo Consultivo “es un órgano de consulta y vinculación de la CDI con los pueblos indígenas y la sociedad” que será presidido por un representante indígena. Los consejeros fungirán por un período de dos años y sesionarán de manera trimestral. A la primera sesión asistieron 116 consejeros indígenas, 24 representantes de gobiernos estatales, cuatro de instituciones académicas, siete de organizaciones sociales, un senador de la República y tres diputados. Ahí designaron como presidenta del consejo a la indígena chichimeca Carmen Álvarez Juárez.¹⁵¹

En su estructura interna, la CDI cuenta, además de la Dirección General, con una Unidad de Planeación y Consulta, una Unidad de Coordinación y Enlace, una Coordinación General de Administración y Finanzas, una Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, una Dirección General de Asuntos Jurídicos, diversas Delegaciones, un Área de Asuntos Internacionales, y un Área de Innovación y Mejora.¹⁵² En entrevista, Gálvez explicó que actualmente se asignan a su sector aproximadamente 20 mil millones de pesos

¹⁴⁸ Según establece el artículo Quinto Transitorio, el Consejo Consultivo debería estar instalado dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley. La Ley entró en vigor el 5 de julio de 2003, por lo tanto en Consejo Consultivo debería estar constituido a más tardar el 5 de enero de 2004.

¹⁴⁹ Declaraciones de GÁLVEZ, Xóchitl en entrevista realizada por GÓMEZ MENA, Carolina, “Integran consejo consultivo de la comisión de pueblos indios”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, jueves 24 de junio de 2004

¹⁵⁰ CDI, “instalación del Consejo Consultivo”, cit.

¹⁵¹ Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, Agenda, domingo 4 de julio de 2004

¹⁵² CDI, “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

[aproximadamente 1.750 millones de dólares], pero que esto no es suficiente, ya que mucho de ese gasto se destina al financiamiento de la estructura y no a los programas de atención a las comunidades.¹⁵³

La Comisión cuenta con los programas de: Albergues escolares indígenas, Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas, Fomento y desarrollo de las culturas indígenas, Fondos regionales indígenas, Organización productiva para mujeres indígenas, Promoción de convenios en materia de justicia, Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán.¹⁵⁴ De manera directa, la comisión canaliza 2 mil 700 millones de pesos [aproximadamente 235 millones de dólares], y a través de diversas secretarías de Estado se destinan 16 mil 700 millones de pesos [aproximadamente 1.465 millones de dólares], además de otros recursos para programas de mujeres.¹⁵⁵

Un par de años antes, cuando se preparaban los cambios que debían de hacerse para transformar el INI, el entonces Director General de ese instituto, emitió en octubre de 2002 un comunicado informativo dirigido a las organizaciones, comunidades y autoridades de los Pueblos Indígenas, así como a la sociedad nacional, en su conjunto que entre otras cosas decía:

“Considerando los planteamientos que realizaron las autoridades, organizaciones, comunidades y ciudadanos de los pueblos indígenas en los 1231 eventos de la Consulta Nacional sobre Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional,¹⁵⁶ realizada durante el mes de julio de este año se confirma que hay una nueva y cualitativamente diferente demanda indígena que se expresa en los ámbitos local, regional, nacional e internacional, que muestra que su interés mayor está en la reconstitución de los pueblos, misma que se expresa:

- Internamente, en su auto afirmación como sujetos colectivos con filiación étnica y culturas propias,
- y hacia el Estado, en el reconocimiento de estos “pueblos” como personas morales de derecho público, en el respeto a sus “instituciones” y la garantía de sus derechos integrales, y en el desarrollo de nuevas propuestas políticas, económicas,

¹⁵³ Declaraciones de GÁLVEZ, Xóchitl en entrevista realizada por GÓMEZ MENA, Carolina, “Integran consejo consultivo de la comisión de pueblos indios”, op. cit.

¹⁵⁴ CDI, “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit

¹⁵⁵ GÓMEZ MENA, Carolina, “Integran consejo consultivo de la comisión de pueblos indios”, op.cit.

¹⁵⁶ Como dice Magdalena Gómez, con esta consulta “se sustituyó el concepto de instancias representativas de los pueblos por foros de consulta” y posteriormente el Congreso de la Unión no sometió a consulta su dictamen de Ley, violando así el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT (GÓMEZ, Magdalena, “¿Jaqué a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad”, op. cit., s/n de p.)

sociales, culturales, ambientales, lingüísticas y jurídicas, reflejadas en nuevas instituciones, nuevas estrategias, nuevos programas y nuevos presupuestos.

Por la naturaleza integral de esta demanda de los pueblos y comunidades indígenas hacia el Estado, se requiere también una respuesta integral, no sólo del Ejecutivo, por parte del conjunto del Estado, es decir, al menos, de los tres poderes y de los tres niveles de Gobierno. Para esto es imprescindible la revisión del conjunto de las políticas públicas, de las instituciones y de los programas del Estado en esta materia.

Como aportación a estos cambios integrales necesarios, reafirmamos la decisión de reformar al Instituto Nacional Indigenista para convertirlo en un organismo acorde a la nación y al Estado pluricultural que los pueblos indígenas proponemos construir.”¹⁵⁷

Como vemos, en este texto se recuperan las demandas y propuestas indígenas de reconstitución de los pueblos, de autoafirmación interna, la exigencia del reconocimiento como sujetos colectivos de derecho público, el respeto por sus instituciones y la exigencia de la garantía para ejercer sus derechos de manera integral. Pero casi nada de esto está recogido en la creación de la CDI. El mismo ex director del INI nos va relatando qué pasó en el camino. En el mismo comunicado señala también que el 15 de octubre

“se instaló una Conferencia Legislativa que es un espacio formal de discusión entre legisladores de las Cámaras de Senadores y Diputados y el Ejecutivo Federal. En este caso cuenta con la participación de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras, el INI, la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, SEDESOL ¹⁵⁸ y la Secretaría de Gobernación. El objetivo de esta Conferencia Legislativa es analizar y construir propuestas de iniciativas de ley o reformas legislativas referidas al INI y, en su caso, las reformas al conjunto de la institucionalidad del Estado mexicano.” ¹⁵⁹

En esa Conferencia Legislativa, según continúa el ex Director del INI, se establecieron unas mesas de trabajo en las que se manifestó

“un interés básico común para cimentar jurídicamente una institución nacional –que adopte la figura de descentralizada y no sectorizada, o bien la de un organismo autónomo— que sea especializado en la atención a los pueblos indígenas y en interculturalidad, con participación indígena, y coordinador de las políticas del Estado

¹⁵⁷ INI, *Comunicado Informativo*, México, 16 de octubre de 2002

¹⁵⁸ SEDESOL es el acrónimo de la Secretaría de Desarrollo Social

¹⁵⁹ INI, *Comunicado Informativo*, cit

mexicano, en esta materia, que conduzcan a su reconstitución, su desarrollo y al ejercicio pleno de sus derechos integrales.”¹⁶⁰

Es decir, las demandas que claramente se habían señalado pasaron de nuevo a ser interpretadas por los legisladores, así como los funcionarios del gobierno federal, como de “atención a pueblos indígenas” y su “desarrollo”. A pesar de que se mencionan palabras como “interculturalidad” y “reconstitución”, ya puede observarse como las legítimas demandas se van tergiversando. Por último, el comunicado dice:

“Esperamos que la reforma al Instituto Nacional Indigenista, sienta las bases jurídicas, políticas y programáticas para iniciar la reforma de la institucionalidad nacional que corresponda a los planteamientos y demandas de los pueblos indígenas y permita avanzar en el establecimiento de una nueva relación que genere las condiciones para apoyar los procesos de reconstitución y autoafirmación de los pueblos indígenas, para:

- Lograr las condiciones de equidad, respeto, justicia y diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y de éstos con la sociedad
- Construir las condiciones estructurales para el ejercicio de los derechos integrales de los pueblos indígenas
- Que los pueblos indígenas puedan diseñar y realizar sus proyectos colectivos de vida, en el marco de la unidad de nuestra nación plural.”¹⁶¹

Nos parece encontrar aquí un divorcio entre lo que han discutido y concluido las mesas de trabajo de la Conferencia Legislativa y lo que expresa finalmente el ex Director del INI. Como sabemos ahora, la interpretación que prevaleció fue la de los legisladores y funcionarios del gobierno federal, que volvieron a dejar de lado las demandas más importantes de los pueblos y comunidades indígenas.

Hoy la CDI opera en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena;¹⁶² un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID); además de y 1,081 albergues escolares. La CDI, según informa su página web, cuenta también con un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI) que tiene 20 emisoras en AM y 4 en FM, opera en 15 estados de la república y cubren a más de 5,5 millones de hablantes de lengua

¹⁶⁰ INI, *Comunicado Informativo*, cit

¹⁶¹ INI, *Comunicado Informativo*, cit.

¹⁶² Recordaremos que los Centros Coordinadores Indigenistas fueron creados en 1951 con base en las ideas del antropólogo Gonzalo Aguirre Beltrán (ver capítulo 4.6.2. sobre la política desarrollista). Hoy, en lugar de Centros Coordinadores Indigenistas se llaman Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena.

indígena y aproximadamente 21 millones de personas en 954 municipios.¹⁶³ Casi toda esta infraestructura proviene desde el INI.

Entre los programas que tiene la CDI, se indica que el Programa para el Desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas tiene

“como objetivo general, en su modalidad de Infraestructura Básica, impulsar el desarrollo social y económico de los pueblos indígenas, con pleno respeto a los recursos naturales de su entorno, a sus culturas y a sus derechos, mediante la ejecución de obras de infraestructura básica; esta modalidad se dirige a apoyar obras preferentemente de electrificación de poblados, caminos rurales, carreteras alimentadoras, distribución y suministro de agua potable v alcantarillado; tiene como criterios de elegibilidad, que la población beneficiada habite en localidades de muy alta o alta marginación, con 29% o más de HLI y con un tamaño de localidad entre 50 y 10,000 habitantes”¹⁶⁴.

Es decir, acciones o programas sociales y de infraestructura que son deseables pero que nada tienen que ver con los derechos de los pueblos indígenas de los que aquí hemos hablado. Además, el construir una carretera en un lugar donde no se necesita y no se desea, por poner un ejemplo,¹⁶⁵ termina por significar una opresión en lugar de la garantía para el ejercicio de un derecho.

El programa de Albergues Escolares Indígenas se dedica a dar alimentación y hospedaje a niñas y niños. Según refiere la CDI, “[p]ara su operación, en el 2004 se tiene considerado un presupuesto de 319,0 millones de pesos (mdp) [aproximadamente 28 millones de dólares], para la atención de 60.978 beneficiarios en 1.085 albergues escolares indígenas.”¹⁶⁶

Mediante el programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas impulsan y financian “proyectos de organización productiva para mujeres indígenas, mediante la promoción de procesos organizativos, alternativas de ocupación e ingresos que impacten favorablemente en sus condiciones de vida y posición social.” Explican que para 2004 tienen un presupuesto anual “de 100,0 mdp [aproximadamente 9 millones de dólares], que incluye el 7% para gastos indirectos; con dicho monto se destinarán 93,0 mdp [aproximadamente 8 millones de dólares] al financiamiento de proyectos productivos, con lo cual se financiará a aproximadamente 1.240

¹⁶³CDI, “Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

¹⁶⁴CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=9

¹⁶⁵ Ya veremos, cuando tratemos el caso de una organización mixte (ver capítulo 7.3.2.) el daño y rechazo que se generó hacia una carretera.

¹⁶⁶CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

proyectos productivos, considerando un promedio de 75,0 miles de pesos [aproximadamente 6.580 dólares], por proyecto”.¹⁶⁷

El Programa de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas señalan,

“sirve de instrumento para concretar la política de reconocimiento a la composición pluricultural de la nación y al derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, así como su derecho a decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. En este año se tiene programado financiar 909 proyectos para individuos, organizaciones y comunidades indígenas; metas que están programadas realizarse a partir del segundo trimestre.”¹⁶⁸

Aquí no queda claro cómo es que la financiación de proyectos concretará “la política de reconocimiento a la composición pluricultural de la nación y al derecho de los pueblos indígenas de preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, así como a decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.”

Respecto del Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia, indican que éste consiste en “transferir recursos financieros de gestión directa a organizaciones sociales legalmente constituidas, que son parte o que trabajan para las comunidades indígenas a fin de crear mejores condiciones de acceso a la jurisdicción del Estado, a través de la promoción y defensa de los derechos indígenas”.¹⁶⁹

El programa de Fondos Regionales Indígenas (FRI), según informan, apoya “la consolidación de proyectos productivos, técnica, económica y socialmente viables, de impacto local y/o regional que contribuyan a incrementar el valor de los recursos económicos de las comunidades indígenas.” Añaden que tienen un presupuesto anual de 291,1 mdp [aproximadamente 25 millones de dólares] para atender a 244 Fondos Regionales Indígenas, y de 12,0 mdp [aproximadamente un millón de dólares] para capacitación.¹⁷⁰ A partir de casos de corrupción, deficiencias de legitimidad y representatividad, como explicamos en el capítulo 4.7., es razonable cuestionarse por la forma en que se asignan los recursos, el criterio que se sigue

¹⁶⁷CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

¹⁶⁸CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

¹⁶⁹CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

¹⁷⁰CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

para decidir a quien se otorgan, el nivel de vinculación de quien lo recibe con la comunidad indígena a la que pertenece, entre otras cosas.

El subdirector de Fondos Regionales ha dicho que los recursos “se destinan a cada fondo, en función de los proyectos productivos que acuerda y presenta la asamblea del FRI. Los proyectos se evalúan por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi) para conocer su manejo, beneficio e impacto socioeconómico.” Y ha explicado que “[e]n caso de que un fondo regional no cubra los requisitos solicitados o no presente proyectos, los recursos fiscales se le otorgan a otro”.¹⁷¹

En Chiapas, por ejemplo se han otorgado recursos a 28 fondos regionales, de los cuales en fechas recientes se ha sabido que se cancelarán tres a causa de que “se detectaron malos manejos”.¹⁷²

Por último, del Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (FIDA-Península), explican que “sigue vigente durante 2004, como una estrategia de apoyo regional al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias indígenas pobres y al fortalecimiento de sus organizaciones de base. Para 2004 se destinarán 15.0 mdp [aproximadamente 13 millones de dólares] a las acciones operativas previstas en todos los componentes del proyecto.”¹⁷³ De nuevo, nos parece encontrar nada más que asistencialismo.

6.2.3. Acciones que lleva a cabo el Estado en materia indígena

Desde principios de la presente década, después de una prolongada labor de cabildeo de la sociedad civil organizada, se inició un proceso de diálogo entre la administración pública federal y la sociedad civil, así como con las instancias de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, que dieron lugar a la instalación en México de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Esta oficina produjo, a través del trabajo de cinco expertos mexicanos, un Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México.¹⁷⁴ A partir del Diagnóstico, la Subsecretaría de Asuntos

¹⁷¹ CRUZ MAJLUF, Salvador, Subdirector de Fondos Regionales de CDI, carta enviada a “El correo ilustrado” del Periódico *La Jornada*, México, jueves 11 de marzo de 2004

¹⁷² MARISCAL, Ángeles, “Cancela el gobierno federal tres de los 28 fondos destinados a indígenas en Chiapas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Estados, lunes 8 de marzo de 2004

¹⁷³ CDI, “Programas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, cit.

¹⁷⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2003

Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación ha iniciado el proceso de elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) que al momento de la redacción de este trabajo de investigación, se encontraba apenas en sus primeros borradores. Nos parece importante señalar que la postura de la autoridad gubernamental encargada de este Programa acerca de los derechos de los pueblos indígenas es nuevamente precaria: en una entrevista respecto de este PNDH el Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos expresó que entre las prioridades del plan es necesario “dotar de atención adecuada a grupos indígenas”.¹⁷⁵ Esta fue su única alusión a los indígenas. Como vemos, se habla de “atender” y no de derechos, así como de “grupos” y no de “pueblos”. Nos parece que los agentes gubernamentales en quienes recaen decisiones importantes aún no se despojan de la visión paternalista que ve a los indígenas como grupos a los que hay que *atender e integrar al desarrollo*.

El presidente de la república tampoco varía mucho de esta perspectiva: en su cuarto informe de gobierno, presentado el 1º de septiembre de 2004, el presidente Fox declaró que “[e]l Gobierno de la República ha replanteado las políticas públicas, estrategias y programas que hasta hace dos años se habían emprendido en materia indígena, con el propósito de aminorar las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad en que se desenvuelven los pueblos indígenas.” Manifestó que la estrategia de esta transformación ha sido a través del fortalecimiento de las instituciones, así como la creación de espacios de interlocución y consulta. Entre las acciones que destaca se encuentra la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).¹⁷⁶

Entre los rubros que trata en el apartado sobre pueblos indígenas de su Informe —que son educación, salud, desarrollo, derechos lingüísticos, y la CDI— sólo en el caso de los derechos lingüísticos se habla propiamente de derechos. En los demás casos se trata de las mismas políticas asistencialistas o de ofrecimiento de servicios públicos que el Estado decide de manera discrecional. En el caso de la educación se habla del desarrollo del Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, que entre otras cosas, según el presidente, repartió una gran cantidad de materiales y textos educativos en 33 lenguas indígenas y 55 variantes dialectales.¹⁷⁷ Estas acciones son deseables y se espera que se sigan haciendo;

¹⁷⁵ Entrevista a CABEZA DE VACA, Daniel, Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, realizada por URRUTIA, Alonso, “Consenso, clave para crear un plan nacional de Derechos Humanos,” Periódico *La Jornada*, Sección Política, México, 5 de octubre 2004

¹⁷⁶ Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, *Cuarto Informe de gobierno*, Informe escrito, 1º de septiembre de 2004, <http://cuarto.informe.presidencia.gob.mx//index.php?idseccion=141&pagina=1>

¹⁷⁷ El texto del informe señala que para “el ciclo escolar 2004-2005 se distribuyeron 1.698.663 ejemplares de materiales educativos para el alumno, 957.460 libros de texto, 453.480 libros de literatura y 287.723

sin embargo, no es una novedad puesto que desde hace más de una década se vienen repartiendo textos en lenguas indígenas y, por otro lado, se ha denunciado que muchos de los textos tienen deficiencias,¹⁷⁸ de manera que la simple mención de números no da cuenta de un avance en los derechos indígenas en materia de educación. Además de esto, en ningún momento se habla de derechos autonómicos.

Respecto a la salud, el presidente expresa que “[l]as acciones de salud y nutrición para los pueblos indígenas se orientaron: a corregir problemas de anemia en niños de seis a 24 meses de edad, y en mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, mediante la suplementación con micronutrientes, la adecuación de redes de servicios de salud a las características socioculturales de la población, la capacitación del prestador de servicios de salud con enfoque intercultural para la atención de las enfermedades”.¹⁷⁹ Es decir, más asistencialismo, un poco claro discurso de “enfoque intercultural”, pero nada de autonomía.¹⁸⁰ Hubiera sido pertinente que se explicara cómo se han adecuado las redes de servicio de salud a las características socioculturales de la población.

En el informe de gobierno se habla también del Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y se menciona que fue creado marzo de 2002; que de enero a julio de 2003, el Programa “estuvo bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y derivado de la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el mes de agosto de 2003 pasó a ser responsabilidad de la CDI.”¹⁸¹

cuadernos de trabajo, materiales escritos en 33 lenguas y 55 variantes dialectales cifra inferior en 2,6 por ciento con respecto al ciclo escolar anterior.” En este apartado se menciona también que se adaptó un el Programa de Estudio en lengua indígena de acuerdo a nuevas orientaciones didácticas; se elaboraron propuestas didácticas para la enseñanza de la lecto-escritura en seis lenguas indígenas; y se continuó impulsando el Programa Asesor Técnico Pedagógico para fortalecer la formación docente en el centro de trabajo. Se añade que aumentó la matrícula indígena en educación preescolar y primaria y aumentó la eficiencia terminal. (Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, cit.)

¹⁷⁸ En el rubro 2.3.1. de este capítulo tocaremos este problema.

¹⁷⁹ Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, cit.

¹⁸⁰ Entre las acciones realizadas para esto se menciona que “En 2003 se efectuaron 23 eventos de capacitación, que comprendieron seminarios regionales de sensibilización intercultural, cursos de salud intercultural y formación de enlaces interculturales en las 21 entidades federativas con municipios que tienen el 30 por ciento o más de población que habla lengua indígena, en donde se capacitó a un total de 775 personas”. Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, op. cit.

¹⁸¹ De este Programa hablamos en el apartado anterior. Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, op. cit.

En el informe de gobierno se explica que en un principio el Programa se llevó a cabo a través de las modalidades de Infraestructura Social, Capacitación, Proyectos de Organización Productiva para Mujeres Indígenas y Fondos Regionales Indígenas. Posteriormente se llevaron a cabo modificaciones y que a partir de junio de 2004 operaron los programas de: Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas; Organización Productiva para Mujeres Indígenas; y de Fondos Regionales Indígenas.¹⁸² De estos Programas ya hemos hablado en el apartado anterior, y en el Informe de Gobierno, además de las cifras de millones de pesos gastados, no se aportan mucho más datos al respecto.

En este informe se señala también el avance logrado con la publicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de la que ya hablamos en el apartado anterior. También se habla del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas dispuesto en el artículo 14 de la Ley citada.¹⁸³ De este Instituto hablaremos más adelante, pero podemos adelantar que hasta la fecha no se ha instaurado.

Por último, en el Informe presidencial de Gobierno se menciona que se formó el Consejo Consultivo de la CDI y se explica que este Consejo tendrá un sistema de consulta a los pueblos y comunidades indígenas para promover la participación de los mismos “en el diseño de políticas y programas públicos para su desarrollo integral.” Indica el Informe que “[e]n el primer semestre de 2004 se concluyó la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo, que contó con integrantes de los pueblos indígenas como interlocutores corresponsables para el diseño de las políticas y programas que conciernen directamente a su desarrollo. Sus resultados están siendo considerados en la planeación institucional, con lo que se incrementa la viabilidad de las acciones que se pongan en práctica.”¹⁸⁴

Magdalena Gómez, al criticar este Informe de gobierno, menciona que no basta con anunciar que “el presupuesto para los pueblos indígenas está cerca de los 20 mil millones, sin aclarar como se integra y dónde está radicado, porque no basta hablar de la llamada ‘transversalidad’ del presupuesto en todas las secretarías de Estado, si no se tienen los controles y verificaciones.” También criticó la ostentación de la creación del Consejo Consultivo de la

¹⁸² Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, cit.

¹⁸³ Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, cit.

¹⁸⁴ Gobierno de la República, “Acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas”, cit.

CDI pues la integración del mismo “no resiste la prueba de la representatividad de los pueblos por más respetables que puedan ser las personas que participan.”¹⁸⁵

En la “Presentación” del Informe difundido por la CDI sobre las *Acciones del Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas*, la Directora General de la CDI destaca que “[d]esde el inicio de la administración del Presidente Vicente Fox, el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas ha sido compromiso y actividad permanente.” También señala que el presidente promovió iniciativas de reforma a la Constitución y a las leyes, “a efecto de reconocer derechos a los pueblos indígenas y ha impulsado la construcción de nuevos modelos de atención institucional basados en los principios de interculturalidad, no discriminación, integralidad, transversalidad, sustentabilidad, género y consulta.”¹⁸⁶

Entre los avances logrados entre 2001 y 2003 la Directora General de la CDI destaca que “México cuenta con un marco jurídico que, aun cuando ha sido considerado insuficiente por sectores de la sociedad involucrados en el tema, contiene importantes avances en materia de respeto a la diversidad cultural.”¹⁸⁷ También que se han implementado “modelos institucionales que permiten avanzar en la construcción de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto.” Muestra como un avance significativo que ahora “[s]e destina más presupuesto para la atención y superación de los rezagos y la Administración Pública Federal utiliza un modelo de presupuesto consolidado en materia indígena que permite coordinar el gasto público federal; alinearlos a las prioridades del desarrollo; y favorecer la acción transversal de las instituciones.” Otro de los logros que menciona es que se ha trabajado coordinadamente con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Expresa que el reto sigue siendo “[a]batir el rezago, la pobreza, la marginación y la discriminación de los pueblos indígenas” y que “[s]ólo con el desarrollo pleno de los pueblos indígenas se podrá consolidar la democracia de una nación pluricultural como la nuestra.”¹⁸⁸

Como hemos visto, las políticas públicas se han enfocado de manera relevante hacia el asistencialismo y desarrollismo destacando en los informes oficiales las cantidades invertidas en ello. Esta tendencia continúa pues según se ha anunciado, en la Cámara de Diputados se analiza la posibilidad de incrementar 5,4% para 2005, en relación con 2004, “para apoyar a indígenas”. Se ha anunciado que se continuarán ofreciendo suplementos alimenticios, multivitamínicos y

¹⁸⁵ GÓMEZ, Magdalena, “El zapatismo y Fox: video-Informe y No Informe”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 14 de septiembre de 2004

¹⁸⁶ GÁLVEZ, Xóchitl, “Presentación”, *Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, 2001-2003*, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=83, s/n de p.

¹⁸⁷ GÁLVEZ, Xóchitl, “Presentación”, cit., s/n de p.

¹⁸⁸ GÁLVEZ, Xóchitl, “Presentación”, cit., s/n de p.

minerales a niños menores de dos años y mujeres embarazadas o en período de lactancia. También se continuará con “cursos comunitarios en localidades alejadas para 14 mil niños del nivel preescolar y otros 22 mil de primaria,” y que “se entregarán alrededor de un millón de libros de texto gratuito en lengua indígena.”¹⁸⁹ En el proyecto de incremento presupuestal se señala que se busca “erradicar las condiciones de rezago e inequidad en que vive una gran parte de la población indígena”.¹⁹⁰

Se ha anunciado también, por ejemplo, que “Oportunidades atenderá aproximadamente a un millón de familias que habitan en comunidades indígenas [...] mediante la entrega de apoyos para educación, salud y alimentación”; que el programa de Abasto Social, operado por Diconsa, proporcionará la posibilidad “alimentos básicos a un precio accesible” a los habitantes de más de 700 municipios indígenas; que el programa IMSS-Oportunidades seguirá aplicando diez estrategias y proporcionando suplementos alimenticios, multivitamínicos y minerales; y que el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) otorgará 1806 millones de desayunos escolares a indígenas menores de edad. Se anuncia también que se mantendrán en activo mil 85 albergues escolares con alimentación, hospedaje y educación para 60 mil 980 niños que habitan en comunidades sin escuelas y se entregarán apoyos económicos para el transporte a 15 mil 678 estudiantes. De igual forma se habla de apoyos para mil 240 proyectos del programa de organización productiva para mujeres indígenas de los fondos regionales indígenas y proyectos sustentables y de ecoturismo; de apoyo a microempresas; asimismo a los programas de Alianza para el Campo y Apoyos Directos al Campo. Aún con toda esa visión, la nota finalmente informa que es probable que en 2005 se recorte el presupuesto de 700 a 150 millones de pesos [aproximadamente 13 millones de dólares].¹⁹¹ De lo anterior no queda claro cuál será el presupuesto con el que se contará en 2005 en esta materia. Lo que sí queda claro es que al parecer de la clase política, los derechos indígenas se reducen a la aplicación de presupuesto.

Por último, quisiéramos comentar que en muchas de las áreas que dicen haber incorporado el enfoque multicultural o intercultural se ha echado mano de consultas a indígenas. Sin embargo, los procedimientos de consulta tienen sus particularidades: en primer lugar, muchas de las consultas se hacen sin una verdadera intención de modificar, si fuera el caso, las políticas públicas con base en una opinión informada de los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁸⁹ MUÑOZ, Alma, E. “Aumentarían 5.4% fondos para apoyar indígenas”, Periódico *La Jornada*, México, viernes 1º de octubre de 2004

¹⁹⁰ MUÑOZ, Alma, E. “Aumentarían 5.4% fondos para apoyar indígenas”, cit.

¹⁹¹ MUÑOZ, Alma, E. “Aumentarían 5.4% fondos para apoyar indígenas”, cit.

Muchas de las veces, se realizan sólo para darle un toque cosmético de legitimidad pero no se plantea realmente tomar en consideración lo que los indígenas puedan opinar.

En segundo lugar, después de siglos de dominación, explotación, engaño, extorsión y corrupción, se ha generado un gran nivel de rechazo y desconfianza por parte de los indígenas hacia todo lo que tenga que ver con el gobierno. También se han generado entre estos pueblos y comunidades ciertos “líderes” o personas cercanas al gobierno que más que representar a sus comunidades o pueblos, se han convertido en clientes de los agentes gubernamentales en turno, de tal manera que en las reuniones convocadas por agencias gubernamentales, éstas personas van y dicen lo que consideran que el gobierno quiere oír, pero no lo que la comunidad o pueblo en cuestión opina. También es común que las reuniones de consulta convocadas por el gobierno tengan un muy bajo quórum, consecuencia de la desconfianza y rechazo de los indígenas. Los espacios vacíos que quedan suelen ocuparse por los tradicionales “clientes” del gobierno. Por todo lo anterior, muchas de las consultas realizadas por el gobierno, incluso aquéllas convocadas y organizadas de buena fe, distan mucho de haber logrado el objetivo que proclaman.

Por último, no existe un mecanismo legal por el cual se tomen efectivamente en consideración las propuestas vertidas en las consultas, ni se establece cómo éstas deben de ser interpretadas. Tampoco existe un mecanismo para hacer que el gobierno rinda cuentas acerca de lo anterior.¹⁹²

Por otro lado y hablando del poder legislativo, la COCOPA, como entidad compuesta por diputados y senadores, es un órgano que va cambiando sus integrantes. La última conformación de la COCOPA para el momento en que se realizaba este trabajo se dio en abril de 2004. Una vez conformada ésta se reunieron con el Secretario de Gobernación y el Comisionado para la Paz en Chiapas para demandarle que el gobierno federal realice mayores esfuerzos para reanudar el diálogo, distender los conflictos y responder a las demandas sociales en Chiapas. Es de destacar que esta Comisión se conformó varios meses después de que entró en funciones la legislatura.¹⁹³ y que además de reuniones de este tipo no se tiene conocimiento de ninguna otra labor relevante.

¹⁹² Quizás podría parecer que estos detalles no son relevantes, pero los casos que tenemos hoy en día muestran que muchas de las consultas no se realizan adecuadamente, con los interlocutores adecuados, es decir, quienes verdaderamente son autoridades o representantes de las comunidades indígenas, aceptados por consenso; también que las opiniones vertidas en las consultas son interpretadas discrecionalmente por los agentes gubernamentales.

¹⁹³ URRUTIA, Alonso, “Demanda Cocopa mayor esfuerzo del gobierno para reanudar diálogo de paz”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, jueves 22 de abril de 2004

6.2.3.1. El reconocimiento

Durante los últimos años de la década de los noventa el gobierno tuvo que replantearse muchas de sus políticas ante los movimientos indígenas que se manifestaban. Por ejemplo, en un principio, desde el gobierno se negó el carácter indígena del movimiento zapatista y se optó por un enfrentamiento militar; sin embargo, poco después se optó por entablar relaciones de negociación con los líderes del EZLN y se tuvo que ofrecer una consulta indígena para plantear modificaciones constitucionales.¹⁹⁴

Para Díaz-Polanco y Sánchez existen tensiones, y en ocasiones ausencia de una correspondencia “entre la aceptación declarativa de conceptos como libre determinación, autonomía, territorio y pueblos indígenas, por una parte, y los derechos *políticos* reconocidos a éstos por la otra.” Ello se debe, según estos autores, a “la influencia de formulaciones que están cobrando cuerpo en el ámbito internacional, particularmente [...] las del Convenio 169.” De tal modo, en los arreglos de los pueblos con los gobiernos, se filtran declaraciones ambiguas o con limitaciones, “y lo que es peor, las autoridades los aprovechan hábilmente para imponer o tratar de forzar interpretaciones restrictivas.” Argumentan que “[e]n relación con la categoría de pueblos indígenas, por ejemplo, el gobierno mexicano [...] ha procurado que prevalezca la idea de ‘pueblos’ como poblados o comunidades dispersas con ciertas características socioculturales, pero sin posibilidad de constituirse en sujeto político, con derecho a la autodeterminación y capaz de sustentar un orden de gobierno. Ésta es una manera de negar, en la práctica, el derecho a la autonomía que se acepta en el discurso.”¹⁹⁵

También argumentan estos autores que se puede vaciar el contenido de la autonomía limitando sus alcances con la imposición de restricciones severas al ámbito territorial en que se ejerce este derecho. De este modo se dificulta que “los pueblos indios se *reconstituyan* a partir de formas de gobiernos e instituciones que vinculen y den cohesión a sus partes componentes”.¹⁹⁶

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas hizo una visita oficial a México en junio de

¹⁹⁴ KROTZ, Esteban, “El indigenismo en México”, en SOBREVILLA, David (ed.), *Filosofía de la Cultura*, Madrid, Trotta, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1998, Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía, p. 173

¹⁹⁵ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 23

¹⁹⁶ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., 2002, p. 23. Cursivas en el original

2003. El Boletín de la ONU Núm. 03/042, donde se informa de dicha visita, manifiesta: “A pesar de que en el transcurso de los últimos años se han producido avances constitucionales en México, como en otros países de América Latina, en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, y de los derechos de los pueblos indígenas, todavía existen y persisten grandes retos a los que debe enfrentarse el país en la consecución de la protección y promoción efectiva de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas.” También señala que “El Relator Especial quiere expresar su preocupación ante el estancamiento en el que se encuentra el proceso de paz que conlleva graves consecuencias en el disfrute de los derechos humanos por parte de millones de indígenas no sólo en Chiapas sino en todo el país. Por ello el Relator Especial hace un llamamiento a que se retome el diálogo que conlleve una reactivación del proceso de paz y que reinstaure el clima de mutua confianza e ilusión que se alcanzó tras los acuerdos de San Andrés en 1996.”¹⁹⁷

También observa que:

“La vulnerabilidad de los derechos humanos de los pueblos indígenas presenta varias aristas. Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia.

El Relator Especial recomienda que el Gobierno de México preste atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los desplazados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.”¹⁹⁸

Sobre varios de los temas expuestos por el relator hablaremos más adelante en este capítulo.

¹⁹⁷ BOLETÍN ONU Núm. 03/042, 17 de junio de 2003, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, concluye su visita a México

¹⁹⁸ UN Doc. E/CN.4/2004/80/Add.2

6.2.3.1. El respeto por el derecho a la diferencia

El respeto por el derecho a la diferencia durante el período del presidente Ernesto Zedillo fue sumamente precario. De hecho, el mismo presidente declaró que “los problemas de los indígenas no se resolverían estableciendo una distinción en nuestra Constitución.”¹⁹⁹

Sin embargo no todos los elementos de diferencia cultural han sido tratados de la misma manera. Por ejemplo, elementos que pueden ser considerados menos conflictivos con la noción de Estado-nación homogéneo, han sido más fácilmente respetados. En este sentido, por ejemplo, como hemos visto, la artesanía, la gastronomía, el uso de “trajes típicos” no sólo ha sido respetado, sino hasta promovido. Por otro lado, como veremos, las lenguas diferentes y la educación intercultural tienen varios años de estar siendo cada vez más aceptadas. Por último, lo que tiene que ver con formas diferentes de organizarse, sobre todo política y jurídicamente hablando, es aún rehén de la concepción del Estado-nación homogéneo.

Respecto de la promoción de las lenguas indígenas, Carlos Montemayor comenta que desde la última década del siglo pasado surgieron escritores en varias lenguas indígenas y “desde 1990 algunas dependencias decidieron apoyarlos, pero el surgimiento específico de [estos escritores] no fue el resultado de políticas de gobierno, sino de personas o proyectos independientes”, aunque desde 1992 ya se da apoyo del Fondo nacional para la cultura y las artes y de alguna otra institución gubernamental para literatura indígena.²⁰⁰

Sobre derechos educativos como derechos diferenciados con motivo de la diversidad cultural, incluyendo la diversidad lingüística, podemos señalar que en el Informe *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos* de 2001 se dice que

“[...]los materiales educativos que se ofrecen a los niños y los jóvenes y al personal docente de educación indígena atienden contenidos relativos a la pluralidad cultural y lingüística que existe en el país y en el mundo así como los referidos a la diversidad de valores, costumbres, creencias y formas de relación y pensamiento que se practican en las aulas escolares. Se prevén también contenidos relacionados con la formación de valores para mejorar la convivencia humana en contextos interculturales en donde el

¹⁹⁹ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 132

²⁰⁰ MONTEMAYOR, Carlos, *Los pueblos indios de México hoy*, op. cit., pp. 105-106

respeto, la tolerancia, la solidaridad y la democracia permitan convivir mejor en la diversidad.”²⁰¹

Aquí vemos, una posición de apertura a la diversidad, sin embargo, ¿quién elabora los materiales educativos de los que hablan? ¿Qué nivel de participación tienen los pueblos indígenas en todos esto? ¿En qué grado se les consulta y se retoma lo consultado? La respuesta en gran parte de los casos es deficitaria.

Más adelante se dice que

“Además, se producen y se distribuyen materiales educativos en lenguas indígenas para atender con congruencia cultural y lingüística a los niños de las diferentes comunidades étnicas, con lo que se da respuesta al derecho de los pueblos indígenas para el uso y recreación de sus lenguas en el ámbito escolar y extraescolar.”²⁰²

Es decir, que se promoverá el valor de la diversidad pero no se da el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos autogestores de su propia cultura.

Por último, en el informe se anuncia que

“en reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y lingüística como uno de los pilares fundamentales en los que se finca la identidad de nuestra Nación multicultural, mediante acuerdo presidencial se creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, que ha comenzado a realizar sus actividades con el objeto de garantizar que en la prestación de los servicios educativos se reconozca la diversidad étnica, lingüística y cultural y se mejore sustancialmente la calidad de la educación con equidad y oportunidad en las áreas indígenas.”²⁰³

Esta Coordinación se encuentra en la Secretaría de Educación Pública (SEP), que en su organigrama cuenta, además de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe (CGEIB), con la Dirección General de Educación Indígena (DGEI), dependiente de la

²⁰¹ Gobierno de la República, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, cit., p. 43

²⁰² Gobierno de la República, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, cit., p. 43

²⁰³ Gobierno de la República, *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*, cit., p. 43

Subsecretaría de Educación Básica y Normal, es decir, el área que se encarga de la educación primaria.²⁰⁴

Según se explica en la página web de la CGEIB, en 1997 “la educación primaria destinada a poblaciones indígenas cambia su denominación, de educación bilingüe bicultural, a educación intercultural bilingüe”; y en 2001 se crea la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, “que por primera vez plantea la educación intercultural para toda la población y la educación culturalmente pertinente para los indígenas a todos los niveles educativos.”²⁰⁵

Según esta página electrónica, entre las funciones de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, se encuentran las de: promover y evaluar la política intercultural bilingüe en coordinación con las diferentes instancias del Sistema Educativo Nacional; promover la participación de las entidades federativas y municipios, así como de los diferentes sectores de la sociedad, pueblos y comunidades indígenas, en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe; así como promover y asesorar la formulación, implantación y evaluación de programas innovadores de educación intercultural bilingüe en materia de: desarrollo de modelos curriculares que atiendan la diversidad, formación del personal docente, técnico y directivo, desarrollo y difusión de las lenguas indígenas, producción regional de materiales en lenguas indígenas, realización de investigaciones educativas.²⁰⁶

Enuncian como los tres objetivos centrales de su trabajo: mejorar la calidad de la educación destinada a poblaciones indígenas; promover la educación intercultural bilingüe destinada a poblaciones indígenas a todos los niveles educativos; y desarrollar una educación intercultural para todos los mexicanos.²⁰⁷

La CGEIB cuenta con siete Direcciones con sus proyectos respectivos: desarrollo del Currículum Intercultural; Educación Informal y Vinculación; Formación y Capacitación de Agentes; Diseño y Apoyo a Innovaciones Educativas; Investigación y Evaluación; Información

²⁰⁴ Secretaría de Educación Pública, “Organigrama”, http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_3573_organigrama

²⁰⁵ Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, “Antecedentes”, <http://eib.sep.gob.mx/index.php?seccion=1&id=30>

²⁰⁶ Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, “Atribuciones”, <http://eib.sep.gob.mx/index.php?seccion=1&id=52>

²⁰⁷ Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, “Objetivos”, <http://eib.sep.gob.mx/index.php?seccion=1>

y Documentación; y Proyectos de Educación Intercultural en el nivel Medio Superior y Superior.²⁰⁸

Por su parte, la DGEI tiene como compromiso, según explican en su página web, el “coadyuvar para atender educativamente a las niñas y niños indígenas con calidad, equidad y pertinencia cultural de manera que alcancen los objetivos nacionales de la educación básica, logren un bilingüismo oral y escrito efectivo, y conozcan y valoren su propia cultura.”²⁰⁹

Entre los análisis que encontramos respecto de las políticas públicas en materia indígena, observamos que, dentro de todo, la creación de la CGEIB ha sido considerada como posiblemente lo más relevante dentro de los pocos avances.²¹⁰ Sin embargo, aún se perciben algunos problemas en la políticas públicas respecto de la educación como derecho diferenciado. Aquí nuevamente nos volvemos a preguntar ¿cuántos indígenas trabajan ahí? ¿qué relación se tiene con las autoridades indígenas? ¿qué métodos de consulta se tienen ante los pueblos indígenas? ¿qué formas de participación tienen los pueblos indígenas? Nos parece que en muchos de los casos las respuestas son aún decepcionantes.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la consideración del segundo informe presentado por México a ese Comité en 1990, señaló que a pesar de que los libros de texto para la educación primaria ya se distribuían en 25 lenguas indígenas diferentes,²¹¹ los programas educativos dirigidos a población indígena eran aún inadecuados.²¹² Esto nos muestra que las cifras acerca del número de materiales y textos educativos en lengua indígena no nos dan una idea clara de si se está brindando una educación adecuada a la diversidad indígena.

Encontramos manifestaciones en el sentido de que en la educación de los niños indígenas persiste el bajo aprovechamiento escolar con motivo de que existen errores de

²⁰⁸ Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, “Proyectos”, <http://eib.sep.gob.mx/index.php?seccion=1>

²⁰⁹ Coordinación General de Educación Indígena, http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_4399_direccion_general_de

²¹⁰ REGINO, Adelfo, “El Pueblo Mixe, espejo de una realidad paradójica: la lógica de imposición externa y la esperanza por la autonomía,” op. cit., p. 29. Ver también apartado 2. de este capítulo.

²¹¹ Para 2003, según el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Educación Intercultural Bilingüe atendía a 1,145,000 alumnos de 47 pueblos indígenas, con 50,300 docentes en 19,000 centros educativos (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2003, p. 157).

²¹² UN Doc. E/1990/23, párrafo 93. Ver también SPILIOPOULOU ÅKERMARK, Athanasia, *Justifications of Minority Protection in International Law*, Londres, Kluwer Law, 1997, p. 193

contenido en los libros de texto gratuitos. Se señala también que las carencias lingüísticas y de contenido dificultan tanto el trabajo del profesor como el del alumno. Otros problemas que se perciben son que los libros en lenguas indígenas en su mayoría se enfocan a que el niño aprenda a leer y escribir en su lengua pero no existe ninguna política educativa que le dé continuidad a este aprendizaje; que no hay suficientes materiales en lenguas indígenas para garantizar que los niños continúen con un proceso educativo en su propia lengua. También se ha detectado que existe resistencia de los profesores a usar libros y materiales didácticos que no están en su variante dialectal y que perciben que su variante dialectal o su lengua se ve discriminada.²¹³

Se critica asimismo que la formación que se imparte a los docentes indígenas es igual que la de los docentes urbanos, con la misma currícula en la que no hay lugar para la especificidad lingüística ni de contenidos, y esto ocasiona que incluso los profesores ignoren cómo se lee y escribe en su propia lengua, aunque la domine de forma oral. En ese sentido, Domingo Gómez señala que “ni los propios maestros saben escribir en su lengua materna”.²¹⁴ Todo esto se agrava con la organización burocrática que “ubica a los maestros indígenas en zonas escolares que no corresponden a su grupo étnico”.²¹⁵ No todos los profesores “están ubicados en sus respectivas áreas lingüísticas: “los tseltales están en las comunidades tzotziles o viceversa, los tzotziles están en las comunidades tojolabales.”²¹⁶ Incluso se han dado “casos en los que un maestro otomí enseña náhuatl a alumnos mixtecos.”²¹⁷

Para Gómez Castellanos “[n]o ha dado comienzo un desarrollo educativo desde el entorno cultural indígena dentro del aula escolar en las comunidades indígenas, porque las lenguas únicamente se usan para traducir algunas palabras del español o para dar órdenes; tales como: *ch'anchanik* (cállense), *chotlanik* (siéntense), *lok'eso avunik* (saquen sus cuadernos).”²¹⁸

²¹³ POY SOLANO, Laura, “Sin propuesta pedagógica, la enseñanza para etnias”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Sociedad y Justicia, lunes 5 de julio de 2004. Por ejemplo, la agrupación Nich Ixim de Tabasco ha denunciado que su lengua chontal y sus tradiciones culturales no se contemplan en las escuelas bilingües de cinco de los municipios de Tabasco y lamentan que “se impulsen las direcciones de educación bilingüe sin considerar los enfoques regionales, que incluyen la expresión oral y escrita de la lengua étnica desde el nivel inicial hasta preparatoria.” (MUÑOZ, Alma E., “Fernando Nava dirigirá el instituto de lenguas indias”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, jueves 30 de septiembre de 2004)

²¹⁴ Él mismo comenta que en “una ocasión, en una reunión de padres de familia, los maestros comentaron: ‘Es que la escritura en idioma tzotzil es muy difícil, ni nosotros hemos podido descifrar bien’” (GÓMEZ CASTELLANOS, Domingo, “El deterioro de nuestras lenguas”, *Ojarasca*, México, núm. 89, septiembre de 2004)

²¹⁵ POY SOLANO, Laura, “Sin propuesta pedagógica, la enseñanza para etnias”, cit.

²¹⁶ GÓMEZ, CASTELLANOS Domingo, “El deterioro de nuestras lenguas”, op. cit.

²¹⁷ POY SOLANO, Laura, “Sin propuesta pedagógica, la enseñanza para etnias”, cit.

²¹⁸ GÓMEZ, CASTELLANOS Domingo, “El deterioro de nuestras lenguas”, op. cit.

Como habíamos comentado antes, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas dispone la creación de un Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Finalmente después de que transcurrieron un año, y seis meses de que se promulgó la Ley que disponía su creación, el gobierno federal designó a finales de septiembre de 2004 a Fernando Nava, lingüista y antropólogo, como director del INALI.²¹⁹ Se planea que este Instituto sea la instancia encargada de que las lenguas indígenas sean reconocidas como leguas nacionales. Entre sus objetivos²²⁰ se encuentra también el fortalecer las diversas lenguas indígenas, dar vigencia plena a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, fomentar y difundir la riqueza cultural de las mismas, así como “asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia”.²²¹

Como establece la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, este instituto está sectorizado en la Secretaría de Educación Pública²²² bajo el mando de “un Consejo Nacional, como órgano colectivo de gobierno, y un Director General responsable del funcionamiento del propio Instituto,” que podrá permanecer en el cargo por un periodo de hasta de 6 años.²²³

El Consejo Nacional –como órgano de gobierno del INALI– estará integrado con “siete representantes de la administración pública federal, tres representantes de escuelas, instituciones de educación superior y universidades indígenas, y tres representantes de instituciones académicas y organismos civiles que se hayan distinguido por la promoción, preservación y defensa del uso de las lenguas indígenas.”²²⁴

En la página web de la CDI se destaca los “innumerables méritos en la investigación y la docencia de la lingüística, que ha acompañado siempre con su trabajo de promoción, difusión y rescate de las lenguas indígenas” del recién designado Director,²²⁵ pero, como sabemos, este cargo también es designado y removido por el presidente de la república, lo que restará autonomía a su labor. Tampoco se ha previsto en este caso un mecanismo de participación directa de pueblos y comunidades indígenas.

²¹⁹ MUÑOZ, Alma E., “Fernando Nava dirigirá el instituto de lenguas indias”, cit.

²²⁰ Ver rubro 1.1. de este capítulo

²²¹ Ver CDI, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=411

²²² CDI, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=411

²²³ CDI, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=411

²²⁴ CDI, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=411

²²⁵ CDI, http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=411

El establecimiento del INALI, así como de cuatro universidades indígenas, ha sido resultado de insistentes demandas de organizaciones indígenas.²²⁶ Por otro lado, comenta Magdalena Gómez, que tanto el proyecto del INALI, como el de las universidades interculturales, que parecen potencialmente acertados, tienen “presupuestos precarios y casi simbólicos que no se comparan con los altos sueldos de la muy amplia nómina de los funcionarios indigenistas”.²²⁷ Hasta el momento en que se redactaba este trabajo (octubre de 2004), el INALI no había entrado en funciones.

Otro de los elementos diferentes a partir de la diversidad cultural que es relevante para los indígenas, es la medicina tradicional. Muchos la perciben amenazada por el “proceso de expropiación, saqueo y tráfico de saberes indígenas ancestrales sobre el uso de la biodiversidad, que llevan a cabo corporaciones multinacionales dedicadas a la investigación biotecnológica, estrechamente ligadas a las mega industrias farmacéutica, cosmética y agroalimentaria”.²²⁸ Sin embargo no se tiene conocimiento de que el gobierno tenga organizada alguna política pública encaminada a la protección del patrimonio natural y cultural de los pueblos, al parecer a merced del lucro privado y del control político transnacional.²²⁹ Para un buen número de pueblos indígenas y sus organizaciones, el gobierno de Vicente Fox no ha tomado “suficientes medidas de protección ante la proliferación de casos de biopiratería sobre los conocimientos etnobotánicos y farmacéuticos ancestrales de los pueblos indígenas que pretenden ser patentados por compañías transnacionales.”²³⁰

También se percibe una amenaza a partir de un “proceso de discriminación, devaluación cultural e incluso persecución a que ha estado sometida la medicina indígena, por parte de la medicina ‘moderna’. Al decir de Miguel Ángel García, esta devaluación ha llegado ya a “interiorizarse entre las propias comunidades, algunos de cuyos integrantes comienzan hoy a rechazar los tratamientos tradicionales, solicitando en cambio, su acceso a la medicina alopática.”²³¹ Este es un claro ejemplo de imperialismo cultural como forma de opresión.

García expresa que estas amenazas se confunden bajo el “modelo de supuesto ‘desarrollo’ y consumo, ecológicamente depredador y socialmente injusto, que conlleva el

²²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 157

²²⁷ GÓMEZ, Magdalena, “¿Jaque a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad”, op. cit., s/n de p.

²²⁸ GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, *Ojarasca*, México, núm. 79, diciembre de 2003

²²⁹ GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, op. cit.

²³⁰ CNI, Informe paralelo presentado ante la OIT, México, septiembre de 2001

²³¹ GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, op. cit.

proceso económico mundial llamado globalización, impulsado y solapado en México por los gobiernos neoliberales de De la Madrid, Salinas, Zedillo y Fox.”²³²

Cabe destacar, en este contexto, el controvertido Acuerdo emitido en 1999 por el Secretario de Salud en el sexenio del presidente Zedillo. El Acuerdo por el que se determinan las plantas prohibidas o permitidas para tés, infusiones y aceites vegetales comestibles²³³ prohíbe el uso de 76 plantas, “entre las que se encuentran, por ejemplo, hierbas de uso tan común como el árnica, el epazote, el ajeno, el anís estrella, el poleo y el ricino.”²³⁴ El Acuerdo sigue vigente a la fecha pues la administración de Vicente Fox no lo ha derogado.

Como era de esperarse, la aplicación del Acuerdo por parte de las autoridades no ha sido rigurosa; sin embargo, ha dado pie para muy diversos casos de “intimidación y extorsión a médicos tradicionales y yerberos, sobre todo en Jalisco, Morelos y DF y su vigencia significa una permanente amenaza y velada discriminación y represión hacia la medicina indígena en nuestro país.”²³⁵ En páginas anteriores habíamos dicho que el Informe presidencial del gobierno de Vicente Fox²³⁶ manifestaba que se han orientado acciones hacia la adecuación de redes de servicios de salud a las características socioculturales de la población. No obstante, con un Acuerdo que precisamente prohíbe el uso de los vegetales utilizados por los médicos tradicionales se obstaculiza el ejercicio de la medicina tradicional indígena y se violan sus derechos.

Creemos, por otro lado, que los cursos de “sensibilización intercultural” que se realizan con los prestadores de servicios de salud deberán fomentar el respeto por la diferencia y la no-intervención en las gestiones que realizan los propios médicos tradicionales.

En el rubro de “Avances en la promoción de la garantía del debido proceso legal” del informe *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos*, presentado en 2001 se expresa que

“entre las acciones que el Ejecutivo Federal ha efectuado para responder a las demandas de uno de los sectores de la población más vulnerables –los indígenas– se

²³² GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, op. cit.

²³³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1999

²³⁴ GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, op. cit.. Ver artículo primero del citado Acuerdo, fracciones VI, XX, VII, XL, XLVIII, LVII respectivamente

²³⁵ GARCÍA, Miguel Ángel, “La medicina tradicional: discriminada por el gobierno, ambicionada por las multinacionales”, op. cit.

²³⁶ Ver rubro 2.3. de este capítulo

decidió apoyar la tarea que el Instituto Nacional Indigenista realiza a través del Programa de Procuración de Justicia para los Pueblos Indígenas y el Convenio de Colaboración Interinstitucional, suscrito por el INI, la PGR,²³⁷ la SSP,²³⁸ el Instituto Federal de Defensoría Pública y la CNDH. Bajo este programa se excarcelaron durante el periodo que comprende el 1 de enero al 31 de diciembre de 2001, a 953 reos y durante el primer semestre de este año a 152 reos.”²³⁹

También respecto del acceso a la justicia se ha percibido la necesidad de un tratamiento diferenciado para las personas pertenecientes a culturas indígenas. El gobierno se ha percatado de esta necesidad y ha creado una Fiscalía Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, que según uno de sus folletos informativos se creó con “el objetivo de mejorar el acceso de los Indígenas a la Procuración de Justicia Federal, considerando su cultura, usos y costumbres, para que no sufran menoscabo alguno en su dignidad y sus Derechos Humanos”.²⁴⁰

En la página web de la Procuraduría General de la República (PGR) se señala que “[p]or lo que hace a los usos y costumbres de la población indígena, este organismo federal, se ha dado a la tarea de mejorar su acceso a la procuración de justicia, mediante programas y convenios con otras instituciones, que ha redundado en el respeto irrestricto de sus derechos humanos y fundamentales”²⁴¹

En la página de la PGR se habla de dos programas relativos al acceso a la justicia de los indígenas: el Programa sobre la defensa de los derechos de los indígenas y el Programa de

²³⁷ PGR son las siglas de la Procuraduría General de la República

²³⁸ SSP son las siglas de la Secretaría de Seguridad Pública

²³⁹ Gobierno de la República, *Avances y retos del Gobierno Federal en materia de Derechos Humanos* cit., p. 19

²⁴⁰ PGR, tríptico *Fiscalía Especializada Para la atención de Asuntos Indígenas*, Programa Institucional de Promoción a la cultura de los Derechos Humanos, Procuraduría General de la República, México. Esta fiscalía existe a partir del Acuerdo A/038/00 del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 2000. Llama la atención incluso el lenguaje que se utiliza pues habla de “Pueblos Indígenas”, utilizando incluso las mayúsculas iniciales para referirse a ellos. Según dice el Acuerdo citado, el Agente del Ministerio Público de la Federación que inicie una indagatoria que involucre a personas indígenas (con excepción de casos que involucren delitos electorales) deberá informar a dicha Fiscalía, la cual, entre otras cosas puede opinar sobre las circunstancias socioeconómicas del indiciado para la fijación de garantía por libertad provisional, también puede opinar sobre la posibilidad de penas alternativas a la privación de la libertad, sugerir la no apelación, por parte del Ministerio Público, de la resolución que otorgara libertad absoluta al indiciado indígena. El Fiscal Especial para la Atención de Asuntos Indígenas tendrá la facultad, entre otras, de reunir información necesaria sobre las circunstancias y características personales, así como de la cultura, tradiciones y costumbres del indígena procesado; verificar que no se presenten irregularidades en el proceso penal de un indígena que pudieran menoscabar sus derechos; formular opiniones técnico jurídicas en las que considere los tratados internacionales en la materia de los que México sea parte, así como gestionar el apoyo de traductores indígenas.

²⁴¹ PGR, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, <http://www.htm.pgr.gob.mx/homepage.htm>

visitas a los CERESOS.²⁴² Según se explica, el primero de ellos tiene como finalidad “fomentar y promover el respeto a las culturas indígenas y a sus derechos humanos; para ello se promovió una reunión de acercamiento con los representantes de las comunidades autóctonas y miembros de la Instancia Consultiva Mexicana para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, con el propósito de que conozcan los programas y los avances que la PGR ha logrado en procuración de justicia, para atender a la población indígena en el país.”²⁴³ Se informa que también se ha entregado “para su difusión y distribución en sus lugares de origen y por los Centros Coordinadores del Instituto Nacional Indigenista, un tríptico elaborado por la Institución, en el que se indican los procedimientos que deben seguir los agentes del Ministerio Público de la Federación en asuntos en los que se ven involucrados indígenas, por la comisión de un delito del orden federal.”²⁴⁴ Nuevamente surge la duda acerca del nivel de representatividad que pueden tener los indígenas con quienes han contactado, también acerca de cómo es que se promueve el “respeto a las culturas indígenas”. Por último, se informa que se ha difundido información acerca de los asuntos en los que se ven involucrados indígenas, pero no se sabe con certeza de qué forma se logra que los agentes del Ministerio Público conozcan sus deberes en este sentido y cómo se controla que los lleven a cabo.

Respecto del Programa de visitas a los CERESOS, se señala que con “este programa se fortalecieron las relaciones de la PGR para la atención de asuntos indígenas, con las Direcciones de Prevención y Readaptación Social, lo que ha agilizado la información para mantener actualizada la base de datos de la población penitenciaria indígena en esta dependencia federal.”²⁴⁵ Además de tener una base de datos actualizada, no se da información respecto de las acciones que pudieran realizar para que efectivamente se respete la diversidad indígena por parte de quienes ejercen la acción penal.

Indican también que la PGR

“ha celebrado convenios respecto de la atención a las poblaciones indígenas del país, los cuales tienen como finalidad, llegar a un consenso con otras instituciones públicas, y privadas que representen los intereses de la población indígena, a efecto de fomentar y promover el respeto a los derechos humanos y a las culturas indígenas, así como,

²⁴² CERESOS es el acrónimo de Centros de Readaptación Social, forma como se les llama en México a los establecimientos penitenciarios

²⁴³ PGR, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, Programa sobre la defensa de los derechos indígenas, <http://www.whtm.pgr.gob.mx/homepage.htm>

²⁴⁴ PGR, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, Programa sobre la defensa de los derechos indígenas, <http://www.whtm.pgr.gob.mx/homepage.htm>

²⁴⁵ PGR, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, Programa de visitas a los CERESOS, <http://www.whtm.pgr.gob.mx/homepage.htm>

para brindarle apoyo legal a los indígenas que se encuentran privados de su libertad, agilizando sus trámites y solicitudes ante las autoridades competentes.”²⁴⁶

Preocupa, por ejemplo, que en ningún momento se habla acerca de cómo se cumple con la obligación surgida del artículo 2º, fracción VIII de la Constitución de garantizar en todo momento a los indígenas el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y su cultura.

Esta preocupación se ve reflejada en declaraciones como la emitida por la asesora de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el sentido de que en los reclusorios de la ciudad de México “permanecen sentenciados 300 indígenas que no entienden o no hablan adecuadamente el idioma español, y de ellos sólo nueve tuvieron un traductor durante su juicio”; y que, además, “la mayoría de esos sentenciados están presos por delitos menores.”²⁴⁷

También la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) –organización no gubernamental mexicana con estatus consultivo ante la ONU— ha indicado en su Informe 2002 sobre el sistema penitenciario mexicano, que, por ejemplo, en las cárceles de Santa María Asunción Tlaxiaco, Toposculula, Santiago Juxtlahuaca, Putla de Guerrero y Juquila, todas ellas en Oaxaca, el porcentaje de indígenas presos que cuentan o contaron con un traductor o intérprete es de 3.8%, 0%, 20%, 6.6%, y 12% respectivamente.²⁴⁸ El *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México señala que “muchos indígenas indiciados se encuentran desamparados ante los agentes del ministerio público o el juez por no hablar o entender el castellano y no contar con un intérprete en su lengua”. También que según un estudio sobre internos indígenas reclusos en los diferentes centros penitenciarios del Distrito Federal, “ninguno había sido asistido por un traductor y el 90% refiere no haber sido defendido adecuadamente.”²⁴⁹

Por su parte, la Directora General de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas anunció en abril de 2004 que iniciarán el recuento de los “usos y costumbres”

²⁴⁶ PGR, Derechos Humanos, Asuntos Indígenas, Convenios sobre asuntos indígenas, <http://www.whtm.pgr.gob.mx/homepage.htm>

²⁴⁷ LLANOS SAMANIEGO, Raúl, “Sin traductores, indígenas presos en cárceles locales”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Capital, viernes 30 de enero de 2004

²⁴⁸ CMDPDH, “La situación de los indígenas presos: el caso de Oaxaca”, *Sistema penitenciario mexicano*, México, 2002, www.cmdpdh.org/informes/infipenitenciarioV.html

²⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” op. cit, p. 155

indígenas que son violatorios de derechos humanos.²⁵⁰ También preocupa esta declaración pues no se trata de una institución jurisdiccional competente para dictaminar, mediante un proceso judicial, si una determinada actividad es violatoria de Derecho o no. Pareciera que la institución que fue creada para proteger a los indígenas ahora pudiera dedicarse a señalar y a perseguir la presunta ilegalidad de las prácticas indígenas.

6.2.3.2. Respeto por la autonomía indígena

Al internarnos en el ámbito de la autonomía encontramos que las políticas públicas del Estado mexicano son mucho menos respetuosas de la diversidad cultural proveniente de los pueblos y comunidades indígenas que en las materias abordadas con anterioridad. Para Díaz-Polanco y Sánchez ha existido y existe un interés del gobierno por crear un marco constitucional de autonomía que “en el fondo, anule los derechos de los pueblos o haga imposible su ejercicio”. Señalan en ese sentido que mientras la propuesta de la COCOPA reconocía a los pueblos indígenas como “los *sujetos* tanto del derecho a la libre determinación como de la autonomía, en la iniciativa gubernamental²⁵¹ —mediante un retruécano que disocia a los sujetos de la autodeterminación de los de la autonomía— son exclusivamente las *comunidades* las que tienen este último derecho.” Dicen Díaz-Polanco y Sánchez, que los ejecutores de la política oficial no desean reconocer “más allá de las palabras, que los indígenas conforman pueblos” o que —añadiríamos nosotros— pueden llegar a conformarlos. Por tal motivo, la reacción gubernamental frente a las declaratorias de municipios y hasta de regiones autónomas por parte de los zapatistas y otros sectores del movimiento indígena, ha sido muy fuerte. “La aparición de violentos grupos paramilitares en las zonas de conflicto y la ocurrencia de bárbaras matanzas, como la de Acteal, en parte pueden interpretarse como una respuesta del Estado a aquellas iniciativas de los pueblos.”²⁵²

Con frecuencia se intenta convertir a la autonomía en una declaración sin contenido “ya reduciendo los derechos más allá de lo mínimo, ya negando a los sujetos autonómicos el reconocimiento —acotado constitucionalmente— de las instituciones propias.” De esta manera se busca lo que Díaz-Polanco y Sánchez llaman el “reconocimiento de *pueblos sin poder*.” Así, “la autonomía nace muerta o queda invalidada en la práctica, al menos por lo que se refiere a

²⁵⁰ ENCISO, L. Angélica, “En 20 años no se ha logrado acuerdo internacional sobre derechos indígenas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, miércoles 21 de abril de 2004

²⁵¹ Aquí se refieren a la iniciativa presentada por el ejecutivo federal al Congreso de la Unión en 1998 pero el análisis resulta igualmente aplicable a la reforma constitucional más reciente, de agosto del 2001.

²⁵² DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., pp. 25 y 40-41

verdaderos beneficios para los pueblos. Porque la esencia de la autonomía implica descentralización y democratización; y ello sólo puede alcanzarse realmente cuando se sientan las premisas para un *empoderamiento* de los pueblos de que se trata.”²⁵³

6.2.3.2.1. Autonomía para sus formas propias de organización y administración de justicia

Como habíamos comentado en el rubro del marco legal, más arriba en este capítulo, el artículo 2º constitucional “reconoce y garantiza” el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; también a elegir de acuerdo con sus procedimientos tradicionales a sus autoridades y representantes. Estos derechos son importantes en el reconocimiento del Estado mexicano como un Estado multicultural porque es la forma como se garantiza que las culturas a las que pertenecen los más de 12 millones de indígenas mexicanos puedan recrearse, organizarse y subsistir.

En realidad, en este rubro no se puede hablar de unas políticas públicas al respecto. Lo que hay es precisamente una ausencia de ellas, por lo menos de forma abierta. La postura desde el gobierno es que se requieren de las reformas legislativas de las constituciones de los estados de la república para regular las formas como se ejercerá la autonomía. Mientras tanto, la situación es confusa.

Del análisis del discurso de las autoridades gubernamentales federales actuales nos parece inferir una contradicción. Por ejemplo, cuando los zapatistas anunciaron la creación de las Juntas de Buen Gobierno (JBG)²⁵⁴ en agosto de 2003, el Secretario de Gobernación manifestó que estas JBG podrían encuadrarse como una estructura de organización interna y formar parte del esquema del artículo 2º constitucional que confiere autonomía a los pueblos y comunidades indígenas. Explicó que en este caso se está hablando de formas de organización interna y que eso está reconocido en la Constitución como parte de la autonomía de los pueblos indígenas.²⁵⁵

²⁵³ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 42

²⁵⁴ Sobre estas JBG hablaremos más a detalle en el capítulo 7.2. de este trabajo

²⁵⁵ URRUTIA, Alonso, “Las juntas zapatistas de gobierno pueden encuadrarse en el esquema constitucional”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 12 de agosto de 2003

Por otro lado, en enero de 2004, el municipio indígena de Tlanepantla, en el estado de Morelos eligió a su autoridad mediante sus mecanismos tradicionales de elección. De forma paralela se realizaron en ese lugar elecciones con los partidos políticos oficiales, resultando electa una persona distinta. El pueblo reaccionó y tomó por la fuerza el palacio municipal de la localidad. En este caso, el Secretario de Gobernación expresó que “aquí no se va a permitir que nadie venga a establecer nuevas formas de gobierno a voluntad propia, a contentillo de algún grupo que no esté de acuerdo con la autoridad constitucional” y agregó que “no debe permitirse el establecimiento de esas organizaciones autonómicas que no tienen cabida dentro del marco constitucional.”²⁵⁶

Magdalena Gómez señala que los problemas como el de Tlanepantla son “costos de la contrarreforma de 2001, que no sirvió para promover la paz,” y que estos se muestran “en diversos lugares del país, pues en lugar de ubicar dentro del marco constitucional la consolidación de la autonomía, se orilló a los pueblos indígenas a continuar por la vía de hecho, si bien amparada en el convenio 169 de la OIT, que, como sabemos, está en un nivel inferior a la Constitución. En este sentido, y al margen de los precarios asideros jurídicos, es evidente que en Tlanepantla se siguió el camino que los *caracoles* abrieron a los pueblos indígenas.” Para ella en el país existen diversos conflictos de este tipo y esto es muestra de que “se está cruzando una línea de riesgo en materia de gobernabilidad,” que va más allá “del discurso aparentemente progresista en materia de derechos humanos, que sirve sobre todo para el lucimiento en espacios internacionales.”²⁵⁷

Representantes del Congreso Nacional Indígena (CNI)²⁵⁸ región Centro-Pacífico expresan que varios de sus pueblos enfrentan dificultades para que el Estado mexicano reconozca a los gobiernos municipales elegidos mediante el sistema de usos y costumbres, y manifiestan que la participación de partidos políticos ocasiona grandes divisiones en la vida de las comunidades.²⁵⁹

²⁵⁶ URRUTIA, Alonso y La Jornada Morelos, “Creel Miranda: no se permitirán nuevas formas de gobierno a contentillo de algún grupo”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Estados, jueves 15 de enero de 2004. Sobre estas contradicciones ver también GÓMEZ, Magdalena, “Tlanepantla y el contentillo de Creel”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 20 de enero de 2004

²⁵⁷ GÓMEZ, Magdalena, “Tlanepantla y el contentillo de Creel”, op. cit.

²⁵⁸ El CNI es una red de organizaciones indígenas. Hablaremos más sobre ella en el capítulo 7.1.1. de este trabajo

²⁵⁹ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, domingo 15 de mayo de 2004

Uno de los representantes de Tlanepantla señaló en la decimotercera reunión del Congreso Nacional Indígena (CNI) región Centro-Pacífico,²⁶⁰ que “tradicionalmente el pueblo elegía en asamblea al presidente municipal y después el Partido Revolucionario Institucional [PRI] lo registraba como su candidato”. Esta vez eligieron a su presidente municipal mediante asamblea, como siempre, pero por otro lado, participaron siete partidos en las elecciones municipales y las ganó el priísta Elías Osorio, quien, según el representante de Tlanepantla “tiene la legalidad, pero no la legitimidad”. Por eso un grupo importante de integrantes de la comunidad indígena *tomó* el palacio municipal. Los participantes del levantamiento fueron duramente reprimidos y el saldo de ese problema ha dejado un muerto, 33 órdenes de aprehensión contra integrantes del Consejo de Pueblos y Colonias, 20 personas sujetas a proceso, además de la destrucción del tejido social comunitario, porque en el transcurso de las negociaciones con el gobierno denuncian que éste está en “la compra de conciencias” y la “negociación en lo oscuro”.²⁶¹ Es posible que en el caso de Tlanepantla, la toma del Palacio Municipal no haya sido la vía adecuada para buscar que la autoridad elegida por ellos mediante asamblea —como mecanismo tradicional de elección— fuera quien gobernara su municipio. Sin embargo, si no les ha sido posible encontrar una vía legal ni política, tampoco es de extrañar que se den este tipo de acciones.

Esta falta de reconocimiento de mecanismos tradicionales ha orillado a los pueblos y comunidades indígenas a continuar, como dice Magdalena Gómez, por la vía de hecho. Preocupa, por un lado el discurso equívoco de la clase gubernamental, y por otro, la represión a la que se acude cada vez que se considera que el pueblo o comunidad se organiza de una manera distinta a la esperada.

Por su parte, a pesar de que la fracción II del artículo 2 de la Ley General de la CDI establece que es función de la misma el coadyuvar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, el proyecto que aparentemente está relacionado con esta función, es decir, el proyecto de Fomento y Desarrollo de las Culturas Indígenas, —del que ya hablamos más arriba—, se enfoca a financiar proyectos. Consideramos que de cualquier manera, es mejor que la CDI no intervenga en los procesos políticos propios de los pueblos, pues la libre determinación y la autonomía implican organizarse libremente y de forma autónoma, sin intervenciones externas. En todo caso, sería más importante que fuera una instancia ante la cual acudir cuando el Estado obstaculiza o entorpece el ejercicio de la autonomía —cosa que sucede con frecuencia.

²⁶⁰ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, cit.

²⁶¹ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, cit

Lo que sí es deseable es que el Estado tenga una actitud clara, congruente y consistente de respeto ante las organizaciones económicas, sociales, políticas y jurídicas de los indígenas y deje de reprimir o criminalizar con criterios poco claros.

6.2.3.2.2. Autonomía educativa y lingüística

Aunque ya hemos hablado de las políticas respecto del derecho al uso de la propia lengua y a una educación acorde con la propia lengua y cultura, retomamos estos derechos al hablar de la autonomía pues también es un derecho el poder gestionar, impulsar y promover de forma autónoma, la lengua y la educación conforme a su propia cultura. Así lo establece la fracción IV del artículo 2º constitucional.

Sin embargo, independientemente de lo adecuadas o inadecuadas que puedan ser las instancias de la Secretaría de Educación Pública respecto de la educación intercultural bilingüe, en muchos casos todavía se reprimen las gestiones autónomas en este ámbito.

Por ejemplo, en un informe paralelo presentado por el CNI ante la OIT se señala que “[e]l Estado mexicano no ha tomado las medidas necesarias para promover la participación directa de los pueblos indígenas en los programas de formación profesional, incluso cuando organizaciones indígenas tienen propuestas e iniciativas de formación para sus pueblos, el gobierno, lejos de escuchar y apoyar las propuestas de ellos, los considera como rivales que se insertan en un área que el gobierno considera propia y exclusiva”. En este informe se denuncia que la Organización Independiente Totonaca en el Municipio de Huehuetla lleva, desde hace 7 años, un proyecto educativo, con el que ha creado el Centro de Estudios Superiores Indígenas Kgojom (CESINK) y que esta organización ha sido hostigada por el gobierno estatal y municipal.²⁶²

Por otro lado, de manera sistemática se ha censurado y obstaculizado el funcionamiento de radios comunitarias indígenas. Este problema ha llegado a tal grado que ha sido considerado por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su más reciente informe. En este informe, el Relator, entre otras cosas, expresa que:

“De acuerdo con la información recibida, de cien proyectos de radios comunitarias existentes en México, el Estado sólo ha otorgado seis permisos a

²⁶² CNI, Informe paralelo presentado ante la OIT en septiembre de 2001

asociaciones civiles y organizaciones sociales, de los cuales cuatro pertenecen a emisoras de baja potencia que operan en albergues para niños indígenas en Yucatán, y que son proyectos tutelados por el Instituto Nacional Indigenista. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cuenta con una red de veintiún emisoras indigenistas en el país, que han venido tramitando sus permisos. Sin embargo, a la mayoría de éstas se le ha negado la posibilidad de obtener algún tipo de permiso, ya sea por omisión, porque las autoridades no responden a las peticiones o bien por establecer requisitos que en la práctica algunas radios han identificado como inalcanzables para la mayor parte de estas emisoras.”²⁶³

En el Informe del Relator se indica también que “[e]l marco normativo actual deja a discreción de las autoridades dependientes del Ejecutivo determinar los requisitos para obtener un permiso, para lo cual la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), ha establecido requisitos muy por encima de las posibilidades de algunos grupos sociales”; y explica que ante la imposibilidad de recibir estos permisos, muchas de las organizaciones han optado por transmitir sin ellos.²⁶⁴

Así las cosas, el Relator ha señalado que “dada la importancia que pueden tener estos canales comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, resulta inadmisibles el establecimiento de marcos legales discriminatorios o formas de dilación que obstaculicen la adjudicación de frecuencias a radios comunitarias. Igualmente preocupante resultan las prácticas que, aún en los casos de funcionamiento en el marco de la legalidad, importan amenazas de cierre injustificadas o la incautación arbitraria de equipos.”²⁶⁵

En el caso de los pueblos y comunidades indígenas, donde se encuentran la mayoría de las radios comunitarias referidas,²⁶⁶ no se trata sólo de la libertad de expresión, sino que es un medio importante para la transmisión y promoción de su propia lengua y cultura. En una reunión que tuvo el Relator de la CIDH con el representante gubernamental y algunas ONGs, el representante gubernamental dijo que existe “voluntad del gobierno mexicano de conceder facultades a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, con el fin de administrar algunos permisos y dotar de equipos a algunas comunidades indígenas para que

²⁶³ CIDH, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2003, párrafo 231

²⁶⁴ CIDH, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cit., Párrafos 232 y 233

²⁶⁵ CIDH, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cit., Párrafo 233

²⁶⁶ CIDH, Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cit.

podieran hacer uso de radios comunitarias.” Como bien señala Miguel Concha, lo anterior no significa “el reconocimiento pleno de los derechos humanos de esas comunidades, establecido en el artículo 2 de la Constitución, que a la letra consagra su derecho a ‘instalar, operar y administrar sus propios medios de comunicación’”.²⁶⁷

Miguel Concha expresa que es preocupante que el procedimiento administrativo para la concesión de esos permisos no sea público, claro y transparente y que tampoco esté claro jurídicamente cómo “se propone que sea una dependencia gubernamental la que detenga los permisos oficiales, mientras una comunidad de ciudadanos sólo tenga derecho al usufructo. Pero sobre todo –señala Concha— resulta inadmisibles que sea el propio gobierno el que se conceda permisos a sí mismo, para que los ciudadanos puedan hacer uso de sus propios derechos, incumpliendo así las obligaciones del Estado.”²⁶⁸

Como sabemos, la dependencia gubernamental que detenta estos permisos ha sido el INI y ahora la CDI. Además de que esto viola los derechos de los pueblos y comunidades indígenas por las razones antes expuestas, muchas veces la gestión de las radios por parte de la institución es también cuestionable. Los miembros del Congreso Nacional Indígena (CNI) señalaban ya en 2001 que “si bien existen 24 radiodifusoras pertenecientes al Instituto Nacional Indigenista (INI), el funcionamiento de éstas es muy cuestionable, ya que en ocasiones han censurado la participación de las organizaciones indígenas independientes”.²⁶⁹

Por todo ello, Concha critica que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se apresure a “otorgar con bombo y platillos tres permisos a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, como sucedió el pasado 29 de marzo, con el objetivo de que grupos de comunidades de Michoacán operen emisoras, aunque conservando ella la titularidad”.²⁷⁰

El que se quiera controlar las frecuencias radiofónicas desde el Estado, como dice Miguel Concha, “[a]demás de reconocer en forma acotada y hasta paternalista los derechos humanos, [...] denota un desconocimiento y una falta de confianza en la responsabilidad de los propios ciudadanos, pues éstos por lo menos desde hace 38 años han venido dando pruebas de su capacidad de autogestión para operar sus propios medios.”²⁷¹

²⁶⁷ CONCHA, Miguel, “Reconocimiento acotado de derechos”, Periódico *La Jornada*, Opinión, Política, sábado 20 de marzo de 2004

²⁶⁸ CONCHA, Miguel, “Reconocimiento acotado de derechos”, op. cit.

²⁶⁹ CNI, Informe paralelo presentado ante la OIT, cit

²⁷⁰ CONCHA, Miguel, “Libertad de expresión en México”, op. cit.

²⁷¹ CONCHA, Miguel, “Reconocimiento acotado de derechos”, op. cit.

6.2.3.2.3. Autonomía territorial y derechos relacionados con la tierra

Como hemos señalado en el capítulo 3.3. de este trabajo, la tierra y el territorio son particularmente relevantes hablando de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. El Convenio 169 de la OIT dedica un título entero a este tema y el artículo 2º constitucional, en sus fracciones V y VI, también habla sobre derechos preferenciales a la tierra. Los problemas del marco jurídico del reconocimiento de derechos en este rubro ya los hemos abordado en páginas anteriores. Por ahora nos interesa abordar las acciones y programas del gobierno en esta materia.

Para López Bárcenas y Espinoza Saucedá, ante el reclamo de los pueblos indígenas por sus territorios, el gobierno va tomando diversas posturas para minimizarlos o deformarlos. Por ejemplo, busca minimizarlos “reduciendo los reclamos de control territorial a problemas agrarios por la tenencia de la tierra, lo que en principio reduce toda posibilidad de arreglo constructivo, generando problemas más complejos”. También se intenta ubicar los problemas territoriales como “problemas intercomunitarios, donde las comunidades mantienen añejas disputas por espacios improductivos ‘por que les gusta pelear’ y ‘por que así son por naturaleza’. En opinión de López Bárcenas y Espinoza Saucedá, estas posiciones, “además de estrechas son equivocadas, porque atienden a la superficialidad del problema y no al fondo.” El problema de fondo tiene que ver con su ser como sujeto colectivo, con su autonomía.²⁷²

Desde hace poco más de una década existe un Programa de Certificación de Derechos Ejidales-Comunales (PROCEDE), que tiene como objetivo principal –según refiere el actual Procurador Agrario, Isaías Rivera— “el reconocimiento social y armonioso de los respectivos propietarios de la tierra, otorgando certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, así como de los títulos de solares a favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten”.²⁷³ Sin embargo, desde que se reformó el artículo 27 constitucional se quiso fomentar que en los núcleos de propiedad social se abriera la posibilidad de enajenar

²⁷² LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, “Derechos territoriales y lucha por la autonomía: el caso de San Pedro Yosotot,” en REYGADAS ROBLES GIL, Rafael y SOTO MARTÍNEZ, Maricela Adriana (coords.), *La construcción de sujetos ciudadanos colectivos . Democracia y derechos humanos en México: tres estudios de caso*, México, Alianza Cívica y Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático, 2003, p. 85

²⁷³ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, “Tenencia de la tierra y derechos agrarios”, Ponencia presentada en el Seminario: Esquemas de Acceso a la Tierra para los Jóvenes Rurales, realizado el 11 y 12 de diciembre de 2003, International Conference Center, organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), p. 3, http://ganaderia.sagarpa.gob.mx/sdr/evets/sm_jovenes/seminario.htm

sus derechos. A pesar de que se prevé la posibilidad de entregar certificados de derechos de uso común, se ha dado preferencia a la certificación individual, incluso en zonas de tradición comunitaria. Además, aunque esta certificación se anuncia como voluntaria, “en los hechos se impone como requisito para obtener otros muchos programas del gobierno”.²⁷⁴

El PROCEDE es un programa que existía desde los presidentes Salinas y Zedillo. Inicialmente se aplicaría de forma voluntaria y debía ser aceptado por consenso de las asambleas ejidales. No obstante, al ver que en pocos casos se lograba el consenso, los funcionarios de la Procuraduría Agraria comenzaron a hacer a un lado el requisito del consenso y les bastó la aceptación por mayoría para aplicar el PROCEDE. Esto ocasionó la división de un sinnúmero de comunidades. Recientemente han comenzado a proponerlo sin pasar ya por las asambleas y a aplicarlo a “los que quieran en cada ejido o comunidad, legitimando, en algunos casos, posesiones no reconocidas por las comunidades.”²⁷⁵

Otro programa que se está queriendo imponer a las comunidades indígenas tiene el nombre de PROCECOM. Este Programa no implicaría “el parcelamiento sino solamente la medición del entorno del territorio comunal. Pero, como la finalidad última de estos programas es la entrega de títulos de parcela que faciliten la conversión de la tierra en mercancía vendible y comprable, los operadores del Procede tratan de convencerlos también de que no pertenecen al régimen comunal, sino al ejidal, obviamente más expuesto a la legitimación de los

²⁷⁴ VERA, Ramón, “Las escrituraciones del diablo”, *Ojarasca*, México, núm. 86, junio de 2004. Este autor comenta los efectos perniciosos que estos programas han tenido, por ejemplo, en el ejido El Naranjal, en la Sierra Norte de Veracruz: El Naranjal era “un núcleo organizado para la faena y para enfrentar los conflictos frecuentes con los caciques de La Jabonera, con quienes han mantenido una lucha constante por la grava que les roban con cada crecida del río Binazco que sirve de límite muy móvil entre las tierras de los caciques y el ejido.” Hoy, este ejido se ha individualizado en parcelas con los certificados del Procede y “la gente del ejido tiene que enfrentarse en lo individual contra los poderosos señores de horca y cuchillo de la región, algunos de los cuales deben varias vidas, sin la fuerza, el dinero ni el tiempo para litigar en los tribunales (en lugares alejados como Tuxpan o Pachuca). Además, lo que antes fueran potreros colectivos eficientes del ejido —garantizando la rotación del ganado en una extensión apta para recuperar los pastos— hoy, con parcelación cercada, el ganado se acaba el pasto y la rotación en predios de 3 hectáreas no lo recupera.” Para Ramón Vera en El Naranjal se “diluyó la colectividad que le permitía resistir ante sus vecinos, se fragmenta en estrategias individuales cansadas, y no es ya eficiente en el manejo de sus propios recursos.”

²⁷⁵ Zepeda comenta, como ejemplo, que “Los comuneros otomíes acaban de solicitar a la Procuraduría Agraria (PA), a través de su Contraloría, la destitución del residente de esa institución en Huayacocotla, Veracruz, Raymundo Ortiz García y del visitador Eduardo Valdemar Vázquez Besichi.” Esto ha sucedido como “consecuencia de la falta de solución a las demandas reales de los indígenas de la zona y a la insistencia desmedida de estos funcionarios por implantar programas que los comuneros no han solicitado.” Zepeda añade que “[l]a denuncia de los ñuhú no se refiere a lo que dice —y debería ser— el programa Procede, supuestamente voluntario y consensado, sino al procedimiento arbitrario e irresponsable con que lo aplican los funcionarios encargados.” (ZEPEDA, Alfredo, “Procede a como de lugar”, *Ojarasca*, México, núm. 88, agosto de 2004)

acaparamientos, vía la venta de las tierras.” La idea es, al parecer, buscar por todos los medios que desaparezcan los bienes comunales de los indígenas.²⁷⁶

Para Adelfo Regino el propósito del PROCECOM de individualizar la tierra en las comunidades y ejidos de los pueblos indígenas “atenta gravemente contra la comunalidad, eje vertebral de la vida indígena.” Según refiere Regino, este Programa “ha facilitado la compra y sobreexplotación de las tierras de los pueblos indígenas, así como la firma de convenios con sociedades mercantiles nacionales y trasnacionales donde se impulsan procesos de decisión comunitaria rápida, con información deficiente y engañosa que permite la venta y renta de las tierras, así como la concesión de la explotación de las mismas.”²⁷⁷

El mismo Procurador Agrario señala cómo la visión de la Procuraduría Agraria es hacia una mercantilización de la tierra que nada tiene que ver con la visión indígena de la misma:

“El mercado de tierra es la expresión de una serie compleja de fenómenos y constituye una expresión fiel de la evolución del sistema económico en el campo, de sus círculos con los demás mercados y con los sistemas cultural y jurídico principalmente. La transformación de la tierra como mercancía es un proceso inacabado en la mayor parte de la sociedad rural mexicana, en relación estrecha con aspectos económicos de la agricultura y a su vez con fenómenos como la migración, el mercado de la fuerza de trabajo, el envejecimiento de los titulares de derechos de propiedad y la feminización del campo.

Con la reforma al artículo 27 constitucional, la expedición de la Ley Agraria y la instrumentación del programa Procede, las tierras ejidales o comunales se incorporaron al mercado de tierras mediante diversos mecanismos, sea a través de la celebración de contratos de enajenación de derechos ejidales (cesión, compraventa, donación) o mediante la aportación de tierras de uso común que realizan los ejidos y comunidades a sociedades civiles o mercantiles.”²⁷⁸

El problema de esta visión gubernamental es que se quiere imponer a los indígenas. Son muchos los pueblos y comunidades que denuncian una presión del gobierno para que ingresen al PROCEDE o al PROCECOM. Como explica Carlos Gutiérrez:

²⁷⁶ ZEPEDA, Alfredo, “Procede a como de lugar”, op. cit.

²⁷⁷ REGINO, Adelfo, “Reconstitución territorial. Paso indispensable para el logro de la autonomía indígena”, Escrito presentado en el Encuentro de Autoridades Comunales realizado en la comunidad mixe de Jaltepec de Candayoc, los días 11 y 12 de diciembre del año 2003, p. 4

²⁷⁸ RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, “Tenencia de la tierra y derechos agrarios”, op. cit., p. 13. Ver sobre estas opiniones, VERA, Ramón, “Las escrituraciones del diablo”, *Ojarasca*, op. cit.

“Desamortizar la propiedad agraria comunal y ejidal se ha convertido en política permanente de gobierno a través de los Programas de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) y de Certificación en Comunidades (Procecom). Dichos programas facilitan la venta de parcelas, la incorporación de las tierras de uso común a sociedades privadas y, bajo ciertos requisitos, la adopción del dominio pleno en los ejidos; permiten formalizar el acaparamiento y las ventas ilegales de tierras ejidales o comunales, favoreciendo todos los factores que tienden a privatizar las tierras y recursos naturales de los núcleos agrarios”.²⁷⁹

Indica también que los 26.154 núcleos agrarios que se anuncian como ingresados al Programa, no lo han hecho por voluntad de sus asambleas, sino que han sido impuestos “con trampas y hasta violencia, condicionando a los campesinos la entrega de recursos y subsidios oficiales a la aceptación de dicho programa.” Para Gutiérrez el PROCEDE y el PROCECOM “encubren una gigantesca e ilegal acción de Estado que busca destruir la propiedad social agraria y que, en el caso de las comunidades indígenas, es una de las políticas más profundamente etnocidas.”²⁸⁰

Ramón Vera comenta que “las comunidades indígenas, sean amuzgos de Xochistlahuaca, ñuhú de la Sierra Norte de Veracruz, zoques de los Chimalapas, tzotziles, tzeltales o tojolabales de Chiapas, tepehuanos o wixárika de Durango y Jalisco, están empeñados en defender su territorio y no aceptarán algo impuesto por los operadores, presionando y socavando a sus asambleas con mañas y amenazas.”²⁸¹

Otra política reiterada del Estado que afecta en gran medida a los pueblos y comunidades indígenas es la construcción de obra pública. Para López Bárcenas “las comunidades indígenas afectadas en años pasados por la construcción de obra pública han comenzado a protestar porque el despojo que sufrieron de su patrimonio, para construir obras que debieron beneficiar al país, no les ha sido resarcido conforme a derecho corresponde.” En muchos de estos casos se han dado desalojos con motivo de la construcción de presas; y también en muchos de ellos se prometieron a los indígenas tierras y servicios que nunca se

²⁷⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, Carlos, “El Estado contra los territorios comunales. La conquista no ha terminado”, *Ojarasca*, México, núm. 6, noviembre de 2001

²⁸⁰ GONZÁLEZ GARCÍA, Carlos, “El Estado contra los territorios comunales. La conquista no ha terminado”, op. cit.

²⁸¹ VERA, Ramón, “Las escrituraciones del diablo”, op. cit.

otorgaron.²⁸² En decenas de casos “se despojó a los pueblos indígenas de sus tierras, muchas veces sin siquiera cubrir los requisitos exigidos por la ley agraria, pero en la mayoría sin respetar la relación espiritual que dichas comunidades guardaban con la tierra afectada.”²⁸³ Para López Bárcenas, esta política “continúa y se acentúa” con la administración del presidente Vicente Fox.²⁸⁴

Para este jurista mixteco “el gobierno debería entender que los pueblos y las comunidades no están contra el desarrollo del país, sino contra un modelo que se les impone y les despoja no nada más de sus propiedades, sino también de su futuro. Por eso ya no están dispuestos a aceptar pasivamente seguir cargando sobre su espalda este peso. Y si no se corrige a tiempo este despojo, junto con él se estará atizando un fuego que puede incendiar el campo.”²⁸⁵

Otro problema importante es la ausencia de justicia, la desidia y la ambigüedad con que las autoridades agrarias han enfrentado el problema de las titularidades de la tierra. El *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* explica con claridad esta ausencia de una política pública eficaz para enfrentar el problema de la tierra:

“La reforma agraria (que benefició a más de 3 millones de campesinos) dejó en su cauda un sinnúmero de problemas no resueltos. La desigualdad social y económica se mantuvo mediante formas de corrupción y simulación a favor de la gran propiedad, aunada a la creciente presión demográfica sobre los recursos agrícolas. Cada vez más campesinos pobres carecen de acceso a la tierra, teniendo que buscarse la vida como jornaleros agrícolas, trabajadores migratorios en el país y en el extranjero, o

²⁸² Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 156; LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El despojo estatal”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 5 de octubre de 2004. López Bárcenas añade que existen numerosos ejemplos de esto. Entre ellos se pueden señalar “los desplazados por la construcción de las presas Cerro de Oro y Miguel Alemán, en el estado de Oaxaca, afectados durante los años 70, que todavía andan exigiendo que les den cuenta de las indemnizaciones por la expropiación, los proyectos de desarrollo y servicios prometidos. O, más recientemente, los mayos de Sinaloa afectados por la construcción de la presa Luis Donaldo Colosio, que igual siguen sin que les paguen las indemnizaciones que les corresponden.

²⁸³ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El despojo estatal”, op. cit.

²⁸⁴ Como ejemplos de casos recientes de despojo, López Bárcenas menciona el de la construcción de la presa La Parota, en el estado de Guerrero, para la generación de energía eléctrica, como el caso más conocido; pero expresa que existen muchos otros como el de los ejidatarios de Zapotlán de Juárez y Villa de Tezontepec, en el valle de Tizayuca, Hidalgo, donde “se pretende construir el aeropuerto que no se construyó en San Salvador Atenco por la protesta de sus habitantes. En el primer caso, los indígenas que saldrían afectados han comenzado a movilizarse con la intención de evitar el despojo; pero en el segundo, donde la propaganda oficial informa que cuentan ya con la confirmación de diversas empresas de que participarán en el proyecto, la división que los funcionarios han inducido entre los propietarios de las tierras afectables ha logrado frutos” (LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El despojo estatal”, op. cit.)

²⁸⁵ LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “El despojo estatal”, op. cit.

emigrantes a los centros urbanos. Ello se debe también a la falta –desde hace muchas décadas– de una política efectiva de apoyo a la economía campesina.

Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizan por las ambigüedades existentes en torno a los derechos y títulos agrarios; desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y pequeñas propiedades; conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas; invasiones y ocupaciones ilegales de predios y terrenos comunales por parte de madereros, ganaderos o agricultores privados; acumulación de propiedades en manos de caciques locales, etcétera. La defensa de la tierra conduce con frecuencia a enfrentamientos con otros campesinos, o con propietarios privados, autoridades públicas y a veces con las fuerzas del orden (policías y militares).²⁸⁶

Por parte de los indígenas, también los proyectos globales del gobierno federal con las empresas transnacionales son claramente percibidos como un peligro para su subsistencia: La Confederación Nacional Campesina (CNC) “se pronunció contra el Área de Libre Comercio de las Américas y del Plan Puebla-Panamá,²⁸⁷ pues, según dicen, con ellos se “pretende saquear los

²⁸⁶ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 154

²⁸⁷ Según la página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Plan Puebla-Panamá (PPP) es “un instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región Sur Sureste de México, en la perspectiva de promover el desarrollo integral, así como la integración en aquellos temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes.” (“¿Qué es el Plan Puebla-Panamá?, Plan Puebla-Panamá, <http://ppp.sre.gob.mx/>) Este plan se realiza, según la SRE, para “elevar la calidad de vida de la población en la región y lograr con ello un desarrollo equilibrado, socialmente incluyente, territorialmente ordenado y económicamente sustentable y sostenible [sic]” (“¿Para qué?”, Plan Puebla-Panamá, <http://ppp.sre.gob.mx/>).

En la Declaración Conjunta que da origen a este plan se expresa que “[c]onvencidos de que la conectividad y afinidad entre la Estrategia de Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI, con la Estrategia de Desarrollo para el Sur-Sureste de México confluyen en áreas de interés común que hacen necesaria y conveniente la elaboración de un proyecto conjunto para la promoción del desarrollo mesoamericano”. Se establece aquí que el Plan incluye las siguientes iniciativas: Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable; Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano; Iniciativa Mesoamericana de Prevención y Mitigación de *Desastres Naturales*; Iniciativa Mesoamericana de Promoción del Turismo; Iniciativa Mesoamericana de Facilitación del Intercambio Comercial; Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial; Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética; Iniciativa Mesoamericana de Integración de los Servicios de Telecomunicaciones. Declaración conjunta de la cumbre extraordinaria de los países integrantes del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, firmada en San Salvador el 5 de junio de 2001, <http://portal.sre.gob.mx/ppp/popups/articleswindow.php?id=46>.

Por su parte, organizaciones de muy diversos orígenes se manifiestan en contra del PPP: “más de mil agrupaciones de México, Centroamérica y el mundo”, entre partidos políticos, autoridades municipales, redes, coaliciones, sindicatos, e indígenas, entre otros, rechazan el PPP pues consideran que implicará expropiación de tierras, privatización de recursos naturales y violaciones a los derechos humanos indígenas y campesinos. Gran parte de las agrupaciones mexicanas conforman la Alianza Mexicana para la Autodeterminación de los Pueblos. (VELASCO C., Elizabeth, “El gobierno foxista defiende vigencia y

recursos naturales, conocimientos y territorios de los indígenas para crear emporios turísticos, industriales y comerciales.”²⁸⁸ El *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* realizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos indica que: “Desde que el gobierno anunció, en 2000, el ambicioso Plan Puebla Panamá (PPP) las organizaciones indígenas cuestionaron sus posibles efectos sobre los derechos humanos de sus pueblos. Si bien el PPP no ha tenido aún ningún resultado concreto en el terreno, sus planteamientos y proyectos anunciados siguen inquietando a la gente”.²⁸⁹

Adelfo Regino denuncia que las imposiciones gubernamentales de PROCEDE y PROCECOM están siendo acompañadas del impulso para dejar el camino abierto a empresas y compañías transnacionales para penetrar a las regiones indígenas a sobre explotar sus recursos naturales.²⁹⁰

Entre las denuncias más frecuentes contra acciones vinculadas al PPP se encuentran la construcción de presas y carreteras, pero también se escuchan denuncias contra la construcción o modernización de puertos y la apertura para instalación de maquiladoras. Todo ello, sin el consentimiento de las comunidades.²⁹¹

necesidad del Plan Puebla-Panamá”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, sábado 16 de octubre de 2004).

Por su lado, Herbert Taylor, quien fue, hasta el 15 de octubre de 2004, jefe de la Unidad Coordinadora del PPP, aceptó en una entrevista que “la iniciativa busca insertar al sursureste mexicano y a Centroamérica en la globalización, y constituir un bloque que esté ‘preparado’ para competir ante un eventual ALCA o un Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos.” (VELASCO C., Elizabeth, “El gobierno foxista defiende vigencia y necesidad del Plan Puebla-Panamá”, cit.)

Para algunos de los críticos de este Plan, el millón de kilómetros cuadrados que abarca la zona del PPP es rico en recursos naturales como agua, bosques, petróleo, gas, minerales, biodiversidad, y además es propicio para la generación de energía eléctrica. Por eso es evidente que el PPP es “un mecanismo neocolonial de extracción de la riqueza natural de la región y de explotación de la abundante y barata mano de obra de su población”. (VELASCO C., Elizabeth, “El gobierno foxista defiende vigencia y necesidad del Plan Puebla-Panamá”, cit.)

²⁸⁸ “El ALCA y el Plan Puebla-Panamá, vías para robar a indígenas: CNC”, Periódico *La Jornada*, lunes 11 de octubre de 2004

²⁸⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 157

²⁹⁰ REGINO, Adelfo, “Reconstitución territorial. Paso indispensable para el logro de la autonomía indígena”, op. cit., p. 5

²⁹¹ Entre otros ejemplos, podemos mencionar que indígenas de Oaxaca, delegados del Consejo Indígena Ricardo Flores Magón y del Colectivo Cortamortaja en la 13ª reunión del CNI, se oponen a la construcción de una presa hidroeléctrica y al paso por su comunidad de una supercarretera que ubican en el contexto del Plan Puebla-Panamá. (ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha criminalizado su lucha social”, Periódico *La Jornada*, Política, domingo 15 de mayo de 2004). Por su parte, la Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos exige que se cancele el Plan Puebla-Panamá, que se detengan los trabajos del PROCEDE en Santa María Chimalapa, Oaxaca, y en la región de Uxpanapa, Veracruz, y se suspenda el proyecto hidroeléctrico La Parota (PÉREZ U., Matilde, “Campesinos demandan aumento de \$17 mil millones al presupuesto rural”, Periódico *La Jornada*, México, miércoles 13 de octubre de 2004).

Un número importante de organizaciones, tales como la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y el Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo; así como una veintena de

El presidente Vicente Fox ha expresado que las obras de infraestructura previstas en el PPP no van a afectar a los pueblos indígenas.²⁹² Fox dice que el PPP que él promueve, algunos grupos lo ven de otra manera, y que respeta su opinión; asegura que en México no se va a hacer ninguna obra de infraestructura que no sea bienvenida por las comunidades indígenas. Pero también afirma que “tampoco podemos aceptar que grupos minoritarios sean los que impidan que el progreso y el desarrollo lleguen a esas comunidades;” y que no debe rechazarse “*a priori* elementos de desarrollo, como carreteras, agua potable, electrificación o proyectos productivos, como las maquiladoras”.²⁹³

El *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* señala que:

“La deforestación masiva, la desertificación progresiva, la erosión de suelos, la contaminación de las aguas, la destrucción de los ambientes costeros por la desenfrenada especulación inmobiliaria en centros turísticos (como la llamada Riviera Maya a lo largo de la costa del Caribe), son fenómenos que se han ido agravando en décadas recientes. En prácticamente todas las zonas afectadas se hallan comunidades indígenas que de una u otra manera están involucradas en estas transformaciones ambientales. Entre tales comunidades están las de los mayas de Quintana Roo, los huaves de Oaxaca, los lacandones y tzeltales de Chiapas, los amuzgos, nahuas y tlapanecos de Guerrero, entre muchos otros. En numerosas zonas indígenas se ha señalado la presencia de recursos biogénéticos que han atraído la atención de investigadores y empresas. En ausencia de un marco jurídico adecuado, la bioprospección y su aprovechamiento comercial puede vulnerar los derechos de los pueblos indios”.²⁹⁴

comunidades indígenas, anunciaron que realizarán movilizaciones en algunas zonas del país donde se construyen carreteras y presas sin consultarles ni considerar los derechos de los habitantes. Estas organizaciones denuncian que desde la parte oficial, este proyecto ha adoptado distintos nombres (HERRERA BELTRÁN, Claudia, “Fox, operador de EU al promocionar el Plan Puebla-Panamá, dicen ONG”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, miércoles 31 de marzo de 2004). Quizás no todas las acciones reclamadas pertenecen al PPP, pero lo cierto es que sí coinciden en el despojo de los pueblos y comunidades indígenas de sus tierras.

²⁹² VARGAS, Rosa Elvira, “Descarta el Presidente que infraestructura del PPP afecte a los pueblos indígenas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, sábado 20 de marzo de 2004

²⁹³ VARGAS, Rosa Elvira, “Descarta el Presidente que infraestructura del PPP afecte a los pueblos indígenas”, cit.

²⁹⁴ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 154

6.2.3.3. Criminalización y militarización

La ambigua legislación mexicana vigente no ha terminado de dar suficientes herramientas jurídicas para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer su autonomía en diversos ámbitos, y la legislación internacional en la materia es desconocida por las autoridades gubernamentales –incluso las judiciales. Todo esto ha ocasionado que, como hemos visto, en muchos casos estos pueblos y comunidades hayan decidido seguir organizando su vida económica, social, política y jurídica por la vía de *hecho*, a pesar de que cuenten con ese derecho según la Constitución.

Los actores gubernamentales deben de reconocer que es urgente una verdadera reforma legislativa que de cuenta de que la nación mexicana es una nación pluricultural, como afirma el artículo 2º constitucional; y que, mientras tanto, es imprescindible reconocer, por la vía política, las gestiones autonómicas de los pueblos y comunidades indígenas –que, dicho sea de paso, aunque no han terminado de ser reconocidos cabalmente, no están prohibidas, sino todo lo contrario: están enunciadas en la Constitución—.

Pero ello no es así: en muchos de los casos se ha mostrado una franca y abierta oposición a las actividades que de forma autónoma se realizan en muchos pueblos y comunidades indígenas, llegando al grado de la criminalización de sus actividades y la persecución de los indígenas. También se persiguen y reprimen a las organizaciones, pueblos y comunidades que se organizan para manifestarse en contra o resistir a una determinada política o proyecto que consideran vulnerará su pueblo o comunidad. Así lo expresa el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México:

“Un patrón recurrente en las regiones conflictivas es la criminalización de las actividades de protesta, denuncia, resistencia y movilización social de los involucrados, lo cual implica con frecuencia la imputación de delitos, la ‘fabricación’ de delitos difíciles o imposibles de demostrar, la detención ilegal de los acusados, los abusos físicos, la dilatación en el proceso judicial (comenzando por las averiguaciones previas) etcétera. Se reportan detenciones, allanamientos, acoso policial, amenazas y enjuiciamientos a autoridades y líderes comunitarios, a dirigentes y miembros de organizaciones indígenas y a sus defensores. Se han denunciado ‘desaparecidos transitorios’, personas que son privadas ilegalmente de su libertad por algún tiempo,

con lo cual se busca desarticular la actividad social legítima e intimidar a sus participantes.”²⁹⁵

En la decimotercera reunión del CNI región Centro-Pacífico, se señaló que uno de los mayores problemas que enfrentan los pueblos indígenas en el ejercicio de su autonomía y en la lucha por su reconstitución es la “criminalización de la lucha social con sus secuelas de asesinatos, hostigamiento y represión, que incluye libramiento de órdenes de aprehensión y cárcel contra dirigentes de los movimientos.”²⁹⁶

Por ejemplo, en Zirahuén, Michoacán, una comunidad proclamó en octubre de 2003, un municipio autónomo y el primer *caracol* zapatista en esa región. Desde entonces —denuncian— “el gobierno envió soldados, helicópteros y policías a espiar al pueblo y reprimir cualquier movimiento sospechoso, detuvieron al dirigente de la comunidad, a quien dejaron libre de inmediato ante la movilización de los integrantes de la UCEZ [Unión de Comuneros Emiliano Zapata], pero mantienen la vigilancia, la hostilidad, las órdenes de aprehensión y las amenazas.”²⁹⁷

Por su parte, comunidades indígenas de la montaña de Guerrero y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan también han expresado que autoridades municipales, estatales y federales criminalizan a los movimientos sociales del país y denunciaron que elementos del ejército mexicano utilizan en su región métodos que violentan los derechos humanos y ponen en grave riesgo la convivencia de los pueblos.²⁹⁸

Juan Chávez, representante purépecha, denuncia que “por defender sus tierras de caciques madereros y ganaderos, y de especuladores, los comuneros han sido víctimas de asesinatos, como los ocurridos en Santa Fe de la Laguna y Santa María Ostula, encarcelamiento, órdenes de aprehensión y amenazas de muerte a manos de los gobiernos municipales, estatal y federal.”²⁹⁹

²⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 155

²⁹⁶ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, Periódico *La Jornada*, Política, domingo 15 de mayo de 2004

²⁹⁷ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, cit.

²⁹⁸ SAAVEDRA, Jesús, “Denuncian abusos de miembros del ejército en la montaña de Guerrero”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, lunes 14 de junio de 2004

²⁹⁹ ROJAS, Rosa, “Denuncian grupos indígenas que se ha *criminalizado* su lucha social”, cit.

Otros dos casos paradigmáticos que se pueden mencionar son: el de dos líderes rarámuris (tarahumaras) encarcelados y el de la Policía Comunitaria de Guerrero. El caso de los rarámuris es denunciado por Amnistía Internacional:

“El 29 de marzo del 2003, agentes de la Policía Judicial del Estado (PJE) detuvieron sin orden judicial a Isidro Baldenegro López, de 37 años, dirigente indígena tarahumara (o rarámuri), y a Hermenegildo Rivas Carrillo (conocido también como Domingo Rivas Carrillo), de 22, de la comunidad de Coloradas de la Virgen, en el municipio de Guadalupe y Calvo, estado de Chihuahua. Se ha acusado a ambos de posesión ilegal de armas de uso exclusivo del ejército. Isidro Baldenegro fue acusado también de posesión de marihuana. En la actualidad están reclusos en la prisión federal de Chihuahua, pendientes del resultado del juicio.

Basándose en la información recibida, Amnistía Internacional cree que se los ha detenido de un modo arbitrario y acusado con pruebas falsificadas. Según ambos hombres, que son miembros destacados de su comunidad y de organizaciones locales de derechos humanos, su detención se debe al papel que han desempeñado en la larga lucha de la comunidad indígena rarámuri de Coloradas de la Virgen para proteger sus derechos y detener la tala descontrolada de árboles en zonas forestales. Según algunos informes, se escogió en particular a Isidro Baldenegro por su destacado papel en esta campaña pacífica y por sus actividades legítimas como miembro de Fuerza Ambiental, grupo ecologista de Chihuahua.”³⁰⁰

La policía comunitaria es un proyecto autonómico formado por diferentes pueblos indígenas en el sureste del estado de Guerrero y es una mezcla de formas de organización novedosas y tradicionales en las comunidades. La misma policía comunitaria explica esta organización:

“A principios de los años 90, los habitantes de la región de la Costa Chica y Montaña de Guerrero vimos cómo un grupo de maleantes se empezaba a apoderar de la voluntad de la población, así como de su economía, [...] comenzaron a dañar nuestros más profundos sentimientos y moral; hombres, esposas, hermanos, padres, hijos o abuelos, vimos cómo eran ultrajadas las mujeres de la región, sin importar la edad [...]. Lo que hizo intransitables los caminos a cualquier hora del día y mucho más en la noche.

No sirvieron las múltiples quejas y denuncias ante los órganos de procuración de justicia. Es más, parecía que existía contubernio entre asaltantes y autoridades [...].

³⁰⁰ Amnistía Internacional, Sección Mexicana, *Presos de conciencia: Isidro Baldenegro López y Hermenegildo Rivas Carrillo, ecologistas indígenas*, México, viernes 19 de diciembre del 2003, <http://www.amnistia.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=189>

Por tales razones, y de conformidad con el primer párrafo del artículo 4º de la Constitución³⁰¹ [...], los Pueblos Indígenas Tlapaneco y Mixteco que habitamos por tiempo inmemorial esta región, junto con nuestras autoridades comunitarias y municipales de Malinaltepec y San Luis Acatlán, del estado de Guerrero, cansados de los atentados a nuestra economía y dignidad, acordamos impulsar un sistema de seguridad pública que verdaderamente velara por nuestros intereses. Es así como en 1995 se da inicio a la formación del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria.”³⁰²

Martínez Sifuentes comenta que en los inicios del funcionamiento de este sistema de seguridad remitían a los delincuentes detenidos por ellos “a las agencias del Ministerio Público del fuero común, en donde ‘eran puestos en libertad de inmediato y algunos volvían a delinquir’, y cuando alguien acudía a hacer una denuncia le solicitaban dinero para iniciar los trámites, lo mismo para acudir a aprehender a alguien. El sistema de seguridad decide retomar entonces una idea de impartición de justicia propia de sus pueblos indígenas y por la cual ‘el castigo más que de otro tipo es moral’”.³⁰³

Este sistema comunitario de seguridad se instituyó en asociación civil³⁰⁴ para tener una entidad legal reconocida y poder, sobre todo recibir financiamiento. Esta institución también ha manifestado su voluntad de coordinarse y cooperar con las autoridades gubernamentales constitucionales y trabajar dentro de un marco legal; también ha manifestado su voluntad en que se supervise el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la Policía Comunitaria.³⁰⁵

Según comenta Sifuentes, la actitud del gobierno de Guerrero ante la Policía Comunitaria ha sido ambigua: en algunas ocasiones ha sido indiferente, en otras la ha apoyado, en otra más la ha enfrentado. Recientemente se ha acentuado la postura del enfrentamiento a esta Policía y se ha desatendido a toda la región en términos generales. Pero sobre todo, con el pretexto de que la Policía es ilegal, ha comenzado un acoso discrecional hacia los miembros de

³⁰¹ Se refieren al artículo 4º que antes de ser reformado contenía la mención de la multiculturalidad de la nación y la existencia de los pueblos indígenas. Ver capítulo 4.7. de este trabajo

³⁰² *Propuesta de reglamento interno del Sistema de Seguridad Pública Comunitaria Indígena*, San Luis Acatlán, Guerrero, agosto de 1998, mecanoescrito citado en MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, México, INI, 2001, Colección Derecho Indígena, pp. 45-46

³⁰³ MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, op. cit., p. 47

³⁰⁴ Se trata de la Coordinadora Regional de Autoridades Indígenas de la Montaña y Costa Chica de Guerrero, A. C. (CRAI)

³⁰⁵ MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, op. cit., pp. 48-51

la misma, se han emitido ya varias órdenes de aprehensión en contra de algunos policías comunitarios³⁰⁶ y el ejército mexicano ha llegado a desarmarlos.³⁰⁷

Dirigentes indígenas de Guerrero pertenecientes a la Policía Comunitaria ya han exigido que el gobierno federal respete sus formas de autogobierno y que “gobierno estatal y federal dejen de ‘hostigar’ a los cuerpos de la Policía Comunitaria.” Denuncian que desde que inició la Policía Comunitaria la han clasificado “como un grupo armado que intenta separarse del [E]stado; nada más falso, y por eso las autoridades intentan justificar nuestro desarme, porque dicen que el encargado de brindar seguridad es el gobierno, que en los hechos nunca ha cumplido”.³⁰⁸

El gobierno federal ha tenido una política importante de militarización en las regiones consideradas por ellos como zonas de conflicto. Evidentemente uno de los casos más notorios es el de la militarización de Chiapas a raíz del levantamiento del EZLN. Pero el gobierno no ha llevado solamente una política abierta en este campo. A la par de las acciones del ejército mexicano, están las de los grupos paramilitares que en alguno u otro momento han sido adiestrados, encaminados, promovidos o solapados por el gobierno.

Cuando se levantó en armas el EZLN, el gobierno federal “desplegó un conjunto de operaciones para aislar política, económica y militarmente al Ejército Zapatista de Liberación Nacional.” Los avances y retrocesos militares eran una parte de toda una estrategia que también incluía el participar o retirarse de los Diálogos de San Andrés, así como la inversión permanente de recursos financieros a la región.³⁰⁹

El presidente Carlos Salinas de Gortari, por su parte, envió a un representante personal para buscar un acuerdo de paz y conciliación con los rebeldes zapatistas. Sin embargo, al ocupar el cargo el presidente Ernesto Zedillo, en diciembre de 1994, hizo a un lado a los negociadores y enfocó toda su estrategia en el ámbito militar.³¹⁰

³⁰⁶ En el año 2000 existían 18 órdenes de aprehensión (MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, op. cit., p. 69)

³⁰⁷ MARTÍNEZ SIFUENTES, Esteban, *La policía comunitaria. Un sistema de seguridad pública comunitaria indígena en el estado de Guerrero*, op. cit., pp. 48-51

³⁰⁸ SAAVEDRA, Jesús, “Denuncian abusos de miembros del ejército en la montaña de Guerrero”, cit.

³⁰⁹ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte, 2003, p. 135

³¹⁰ Dice José Luis Sierra que “[e]l desarrollo del DN-2 [Defensa Nacional 2] se guardó en el más estricto secreto militar... . Con el Plan Chiapas se utilizó una fuerza disuasiva de 40 mil efectivos en la zona de conflicto, apoyados por blindados livianos, helicópteros de ataque y tropas especializadas en el combate en la selva. El plan incluyó la ubicación e identificación de los principales jefes guerrilleros...” entre otras

Así, el ejército y la fuerza aérea mexicana fueron modificando su estructura territorial y crearon nuevas zonas militares y bases aéreas alrededor de la zona de conflicto: “Cinco años después del alzamiento indígena, la VII Región Militar quedó integrada por cinco zonas militares”, y se llegó a tener “una proporción de 7 soldados por cada 2 militantes zapatistas y de 20 soldados por cada combatiente del EZLN”.³¹¹ También se dieron abusos tales como violaciones sexuales por parte de miembros del ejército mexicano contra la población civil indígena en la región del conflicto.³¹²

A principios de 1995 se dieron en paralelo dos procesos contradictorios, pues al tiempo que se desarrollaban los Diálogos de San Andrés, “la violencia añeja y arraigada de pistoleros y guardias blancas dio paso a la formación de ejércitos privados dirigidos como una fuerza de contención armada del EZLN”.³¹³ El presidente Zedillo, de manera simultánea a la indiferencia que profesaba mientras intentaba dar largas al conflicto, esperando que la opinión pública llegara a olvidarlo, fue militarizando toda la región de conflicto y permitió que grupos de paramilitares operaran en esa región con total impunidad.³¹⁴

Se afirma que el surgimiento de grupos paramilitares en Chiapas coincidió con la entrada del General Mario Renán Castillo al mando de la séptima región militar. Este general es conocido por su doctrina de contrainsurgencia contemporánea. De su autoría, los manuales de guerra irregular de la Secretaría de la Defensa Nacional, señalan que “el ‘personal civil militarizado’ es fundamental para ‘destruir las fuerzas integradas por el enemigo y traidores a la patria’.”³¹⁵ Según refieren Díaz-Polanco y Sánchez, “como parte de las acciones contrainsurgentes, el gobierno venía ensayando el viejo método de armar a grupos civiles que sirvieran como fuerza de contención frente a los rebeldes y que, en determinado momento,

cosas. “El ejército aplicó asimismo las experiencias de ‘acción cívica’ y ‘labor social’ que fueron indispensables para aislar y aniquilar” a otros grupos en Guerrero (SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 136).

³¹¹ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., pp. 139-141

³¹² Se tiene noticia de que “[e]l porcentaje de violaciones tumultuarias atendidas en el Centro de Atención a Mujeres y Menores del Colectivo de Mujeres de San Cristóbal, ascendió de un 5% en 1993 a más de 30% en 1994.” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, 2003, pp. 156-157)

³¹³ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 170

³¹⁴ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 120

³¹⁵ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 171

suscitaran enfrentamientos con los zapatistas.”³¹⁶ También incitó el desorden social en la zona, para luego decir que se trataba de conflictos intercomunitarios e interfamiliares.³¹⁷ Muchos de los grupos paramilitares que intervinieron violentamente en los conflictos estaban relacionados con las estructuras de poder local y estatal.³¹⁸

Según indica José Luis Sierra, “[e]n sus primeros tres años de actividad, los paramilitares en Chiapas provocaron la muerte de mil 500 personas y el desplazamiento de cerca de 10 mil de sus comunidades de origen.”³¹⁹ Todo esto se daba mientras las autoridades y las fuerzas públicas aparentaban estar al margen del conflicto.³²⁰ Para José Luis Sierra “[e]l hecho de que el gobierno negara su existencia agravaba la impunidad de estas organizaciones, pues las fuerzas de seguridad no estaban obligadas a dismantelar organizaciones que no existían oficialmente.”³²¹

Así, vemos que el gobierno federal utiliza y ha utilizado desde hace tiempo el doble discurso: por un lado parece mostrarse abierto a las demandas y al diálogo, y por otro lleva a cabo medidas represivas. El Estado mexicano, a lo largo de los sexenios de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo, y Vicente Fox, ha aplicado en Chiapas la estrategia de una guerra de baja intensidad, introduciendo elementos de confrontación entre la población, así como contraguerrilleros. Durante los últimos 10 años se ha constatado un despliegue de núcleos militares, policíacos y paramilitares, no sólo en zonas zapatistas, sino en muchas otras. Esta estrategia fue implementada por Salinas de Gortari, luego profundizada y ampliada por Zedillo. La administración de Fox la ha mantenido.³²²

Ya avanzado el sexenio de Fox,³²³ a pesar de que, aparentemente y según las versiones gubernamentales, ha bajado la tensión en la región del conflicto chiapaneco, el ejército

³¹⁶ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 121

³¹⁷ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 121

³¹⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 156

³¹⁹ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 177

³²⁰ DÍAZ-POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México Diverso. El debate por la autonomía*, op. cit., p. 121

³²¹ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 177

³²² PETRICH, Blanche, “Documentada, la protección oficial a los intereses transnacionales en Chiapas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 17 de febrero de 2004

³²³ Al momento de redactar este trabajo nos encontrábamos en el 5º año del sexenio presidencial de Fox

mexicano mantiene un amplio dispositivo que rodea los cinco *caracoles* zapatistas y mantiene militarmente ocupados otros lugares.³²⁴

Es decir, a pesar de que oficialmente la administración de Fox no ha hablado de ningún cambio de su política con relación al conflicto chiapaneco, en enero de 2004 recrudecieron las acciones de vigilancia y hostigamiento contra los zapatistas.³²⁵

Por otro lado, la situación de violencia que aún se vive en los pueblos y comunidades indígenas de Chiapas se debe a las secuelas de la actuación paramilitar durante los años noventa. También, aunque parece que durante la administración de Fox el perfil de los grupos paramilitares ha bajado, aún no han sido desmantelados ni desarmados, al tiempo que las autoridades gubernamentales niegan totalmente su existencia.³²⁶

Otra acción de la política de militarización en la zona consiste en que “los militares participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e investigación judicial, al margen de su mandato constitucional,” y así realizan “revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión en comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas...”³²⁷

También en otras regiones del país donde algunos pueblos o comunidades indígenas se han organizado y levantado en armas existe un amplio dispositivo militar y paramilitar. Guerrero y Oaxaca son un ejemplo. Ahí se ha denunciado la actuación de grupos paramilitares

³²⁴ Entre otros ejemplos, se puede mencionar que en enero de 2004, según informaron miembros de la Junta de Bien Gobierno (JBG) Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo, se han agregado tres retenes militares en la ruta entre San Cayetano y Bochil (BELLINGHAUSEN, Hermann, “Vasto dispositivo castrense mantiene cercados cinco *caracoles* zapatistas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 13 de enero de 2004)

³²⁵ Por ejemplo, se han dado “sobrevuelos de rastreo nocturno sobre La Realidad y La Garrucha, donde se ubican dos *caracoles* zapatistas. ‘Como cuando estaba Zedillo’, repetían los pobladores de estas comunidades” (BELLINGHAUSEN, Hermann, “Recrudecen acciones de hostigamiento y vigilancia en comunidades zapatistas”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, miércoles 24 de marzo de 2004). Según narra el corresponsal del diario *La Jornada*, también la mañana del 9 de febrero,” al cumplirse nueve años de la ocupación militar de las comunidades indígenas en las montañas de Chiapas, ..., subieron de Tuxtla Gutiérrez hacia Rancho Nuevo, donde se encuentra el cuartel general de la 31 zona militar, seis cañones de largo alcance.” (BELLINGHAUSEN, Hermann, “En Chiapas, militares trasladan a un cuartel seis cañones de largo alcance”, Periódico *La Jornada*, México, Sección Política, martes 10 de febrero de 2004).

³²⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 156

³²⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 157

“que conforman un panorama de inseguridad y hostigamiento para las comunidades indígenas, en el marco de los conflictos ambientales, agrarios, políticos y sociales”.³²⁸

En opinión de José Luis Sierra, el hecho de que los movimientos armados de Guerrero y Oaxaca no hayan gozado de la misma simpatía y cobertura mediática que tuvo el EZLN ha hecho que en la contrainsurgencia en estos estados hayan “predominado los patrones clásicos mexicanos de la detención arbitraria, la tortura y la desaparición forzada.”³²⁹

³²⁸ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derechos de los pueblos indígenas,” cit., p. 157

³²⁹ SIERRA, José Luis, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, op. cit., p. 27